# Die Übertragung von Hoheitsrechten durch völkerrechtlichen Vertrag vor dem Montanunions-Vertrag

Dissertation
zur Erlangung des Doktorgrades
der Juristischen Fakultät
der Georg-August-Universität zu Göttingen

vorgelegt von

Etta Eckel
aus Berlin

Göttingen 1967

# Die Übertragung von Hoheitsrechten durch völkerrechtlichen Vertrag vor dem Montanunions-Vertrag

Dissertation
zur Erlangung des Doktorgrades
der Juristischen Fakultät
der Georg-August-Universität zu Göttingen

vorgelegt von


Etta Eckel

aus Berlin



Göttingen 1967

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

Berichterstatter: Professor Dr.jur. Georg Erler

Mitberichterstatter: Professor Dr.jur. Ernst Rudolf Huber

Tag der mündlichen Prüfung: 18. Juli 1967

# Gliederung

Die Übertragung von Hoheitsrechten durch völkerrechtlichen Vertrag vor dem Montanunionsvertrag


| | Seite |
|---|---|
| Einleitung | |
| A. Allgemeiner Teil: Die begriffliche Einordnung der Übertragung von Hoheitsgewalt | 2 |
| I. Der Begriff der Hoheitsrechte | 2 |
| 1. Staat und Staatsgewalt in der historischen Entwicklung | 2 |
| 2. Der Begriff des modernen Staates | 4 |
| 3. Staatsgewalt und Gebietshoheit | 7 |
| a) nach der Patrimonialtheorie | 8 |
| b) nach der Objekt- oder Eigentumstheorie | 8 |
| c) nach der Kompetenz- oder Zuständigkeitstheorie | 8 |
| d) nach der Raum- oder Eigenschaftstheorie | 9 |
| 4. Gebietshoheit und "territoriale Souveränität" | 10 |
| II. Die Übertragung von Hoheitsrechten | 12 |
| 1. nach dem Völkerrecht | 12 |
| 2. nach dem innerstaatlichen Recht | 13 |
| a) Die Voll- oder Teilabtretung des Staatsgebietes | 14 |
| aa) nach der Patrimonialtheorie | 14 |
| bb) nach der Objekts- oder Eigentumstheorie | 14 |
| cc) nach der Kompetenz- oder Zuständigkeitstheorie | 15 |
| dd) nach der Eigenschafts- oder Raumtheorie | 15 |
| b) Die Übertragung von auf ein bestimmtes sachliches Gebiet beschränkten Hoheitsrechten in ihrer Gesamtheit | 17 |
| c) Die Übertragung von einzelnen sachlich beschränkten Hoheitsrechten | 21 |

Seite

d) Die Übertragung von Teilausschnitten sachlich beschränkter Hoheitsrechte 21

e) Die Übertragung von einzelnen, auf ein bestimmtes räumliches Gebiet beschränkten Hoheitsrechten 22

III. Die Übertragung der Ausübung von Hoheitsrechten 23

1. Die Rechtsstellung der beteiligten Staaten 23

2. Die verschiedenen Ausgestaltungen der Ausübungsübertragung 24

a) Die Wahrnehmung fremder Staatsgewalt durch den Ausübungsberechtigten 24

b) Die Wahrnehmung eigener Staatsgewalt durch den Ausübungsberechtigten 27

c) Die Wahrnehmung völkerrechtlich begründeter öffentlicher Gewalt durch den Ausübungsberechtigten 27

3. Die Auswirkungen der Ausübungsübertragung auf die Rechtsstellung der betroffenen Individuen 29

IV. Die Auswirkung einer Übertragung der Ausübung von hoheitlicher Gewalt auf die Souveränität 31

1. Die geschichtliche Entwicklung des Souveränitätsbegriffes 31

2. Historische Auffassung von der Souveränität 32

3. Die heutige Auffassung von der Souveränität 34

a) Die Gleichheit als Element der Souveränität 35

b) Die Unabhängigkeit als Element der Souveränität 36

c) Das Kriterium der eigenen Rechtsverwirklichung im Konfliktsfall 38

ÜBERLEITUNG 41

B. Besonderer Teil: Die Übertragung von Hoheitsrechten in der völkerrechtlichen Praxis 42

I. Die Gebietsverpfändungen 42

1. Die Verträge zwischen dem König von Frankreich und der Republik Genua über die Insel Korsika 44

a) vom 6. August 1764 44
b) vom 15. Mai 1768 45

Seite

2. Die Verträge zwischen Seiner Majestät, dem König von Schweden und Seiner Durchlaucht, dem Herzog von Mecklenburg-Schwerin über die Stadt und Herrschaft Wismar 48

a) Malmö, 26. Juni 1803 48

b) Der Vertrag vom 20. Juni 1903 zwischen Seiner Majestät, dem Deutschen Kaiser im Namen des Deutschen Reiches und Seiner Majestät, dem König von Schweden und Norwegen 51

III. Staatsservituten und Verwaltungszessionen 52

1. Die Entwicklung des Servitutsbegriffs 52

a) Der enge Servitutbegriff 53

b) Der weite Servitutbegriff 53

c) Der Servitutbegriff nach der Kompetenztheorie 54

d) Der Servitutbegriff nach der Raumtheorie 55

e) Der moderne Servitutbegriff 55

2. Die systematische Einordnung der Servituten 56

3. Der Panama-Kanal 58

a) Der Hay-Varilla Vertrag vom 18. November 1903 58

b) Traité général d'amitié et coopération vom 2. März 1936 58

4. Der Vertrag zwischen Seiner Majestät dem König von Preußen und Seiner Durchlaucht dem Fürsten von Waldeck-Pyrmont betreffend die Übertragung der Verwaltung der Fürstentümer Waldeck und Pyrmont an Preußen vom 18. Juli 1867 63

5. Der Vertrag zwischen Großbritannien und der Türkei über die Insel Cypern vom 4. Juni 1878 mit einem Annex vom 1. Juli 1878 66

6. Der Berliner Vertrag vom 13. Juli 1878 in Verbindung mit der Convention vom 21. April 1879 zwischen Österreich-Ungarn und dem Osmanischen Reich betreffend die Besetzung von Bosnien und der Herzegowina 68

Seite

III. Die Europäische Donaukommission 77

1. Die Gesetzgebungsbefugnisse 81

2. Die Verwaltungsbefugnisse 81

3. Die Rechtsprechungsbefugnisse 82

4. Die Rechtsstellung der CED 83

IV. Die Pachtgebiete 88

1. Der Vertrag zwischen China und dem Deutschen Reich über Kiautschou vom 6. März 1898 88

2. Der Vertrag zwischen China und Rußland über Port Arthur vom 27. März 1898 97

3. Der Vertrag zwischen China und Großbritannien über Wei-Hay-Wei vom 1. Juli 1898 100

4. Der Vertrag zwischen China und Frankreich über Kwangtschouwan vom 18. November 1898 101

V. Mandats- und Treuhandverhältnisse im Friedensvertrag von Versailles 102

1. Die Mandatsregelung 102

2. Die Saargebietsregelung 118

3. Die Freie Stadt Danzig 124

a) Die rechtlichen Beziehungen der Freien Stadt Danzig zum Völkerbund 125

b) Die Rechte Polens in der Freien Stadt Danzig 127

aa) Die Führung der Auswärtigen Angelegenheiten der Freien Stadt Danzig durch Polen 127

bb) Die Danzig-polnische Zollunion 128

cc) Der Ausschuß für den Hafen und die Wasserwege Danzigs 128

dd) Der polnische Eisenbahndienst 129

ee) Der polnische Post- Telegrafen- und Telefondienst im Hafen von Danzig 129

Seite

ff) Der polnische Munitionsladeplatz 130

gg) Polnische Minderheitsrechte 130

c) Die völkerrechtliche Stellung der Freien Stadt Danzig 130

VI. Exklaven/Enklaven 135

1. Die österreichische Exklave Gemeinde Jungholz 138

2. Die österreichische Exklave Gemeinde Mittelberg (Kleines Walsertal) 145

3. Die deutsche Exklave Büsingen 153

Schlußbemerkung 168

-.-.-.-.-.-.-

## Abkürzungsverzeichnis

| | | |
|---|---|---|
| Abs. | = | Absatz |
| AJIL | = | The American Journal of International Law. |
| Ann. Franc. | = | Annuaire Francais Du Droit International |
| AöR | = | Archiv des öffentlichen Rechts (Bis 1910 - für öffentliches Recht) |
| Arch VR | = | Archiv des Völkerrechts |
| Art. | = | Artikel |
| BDL | = | Bank Deutscher Länder |
| BGBl. | = | Bundesgesetzblatt |
| BGV | = | Berner Grenzvereinbarung |
| BY | = | The British Year Book of International Law. |
| bzw. | = | beziehungsweise |
| CED | = | Commission Européenne du Danube |
| ders. | = | derselbe |
| d.h. | = | das heißt |
| Das Staatsarchiv | = | Sammlung der offiziellen Aktenstücke zur Geschichte der Gegenwart, Hrsg. von H. von Kruner - Auenrode und Ph. Hirsch |
| Diss. | = | Dissertation |
| DÖV | = | Die Öffentliche Verwaltung |
| DJZ | = | Deutsche Juristenzeitung |
| EA | = | Europa-Archiv |
| ed. | = | edition |
| EVG | = | Europäische Verteidigungsgemeinschaft |
| evtl. | = | eventuell |

| | | |
|---|---|---|
| FVV | = | Friedensvertrag von Versailles |
| GG | = | Grundgesetz |
| GS | = | Gesetzessammlung |
| GVBl. | = | Gesetz und Verordnungsblatt |
| HLKO | = | Haager Landkriegsordnung |
| I.C.J. Reports | = | International Court of Justice - Reports of judgments, advisory opinions and orders. |
| ICLQ | = | The International and Comparative Law Quarterly, London |
| Kfz | = | Kraftfahrzeug |
| LNTS<br>LON Treaty Series | = | League of Nations, Treaty Series |
| LON | = | League of Nations |
| MA 1936 AV | = | Ministerialabgabe 1936 Auswärtige Verhältnisse (Akten des Geheimen Staatsarchivs) |
| MA 1936 DR | = | Ministerialabgabe 1936 Deutsches Reich (Akten des Geheimen Bayerischen Staatsarchivs) |
| Mac Murray | = | Treaties and agreements with or concerning China 1894 - 1919, Washington 1919. |
| Martens, N.R. | = | Nouveau Recueil de Traités |
| Martens, N.R.G. 2.Sér. | = | Nouveau Recueil Général de Traités, 2 e. série |
| Martens, Recueil, Suppl. | = | Supplément au Recueil des principaux Traités |
| m.E. | = | meines Erachtens |
| NJW | = | Neue Juristische Wochenschrift |
| No | = | Number |
| OFD | = | Oberfinanzdirektion |
| ÖZöR | = | Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht |

| | | |
|---|---|---|
| Pr.GS | = | Gesetz-Sammlung für die Königlich Preußischen Staaten (ab 1907: Preußische Gesetzessammlung) |
| R d C )<br>R C ) | = | Recueil des Cours de l'Academie de Droit International |
| Reg.Bl. | = | Regierungsblatt |
| RG | = | Révue générále de droit international public, Paris |
| RGBl. | = | Reichsgesetzblatt |
| RGDJP | = | Révue Générale de Droit International Public |
| Seine K und K Majestät | = | Seine Kaiserliche und Königliche Majestät |
| SJZ | = | Süddeutsche Juristenzeitung |
| sog. | = | sogenannt |
| StIG | = | Ständiger Internationaler Gerichtshof |
| StPO | = | StrafprozeßOrdnung |
| Strupp, Documents, 2. éd. | = | Documents pour servir à l'histoire du droit des gens. Ed. par K. Strupp, 2. éd. |
| Strupp, Wörterbuch | = | Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatie. Hrsg. von K. Strupp, Bd. 1-3, Berlin-Leipzig 1924-1929. |
| Strupp-Schlochauer, Wörterbuch | = | Wörterbuch des Völkerrechts. Begr. von K. Strupp, 2.Aufl. Hrsg. von H.-J. Schlochauer, Bd.1-3, Berlin 1960-1962 |
| UN | = | United Nations |
| u.U. | = | unter Umständen |
| VBS | = | Völkerbundsatzung |
| VO | = | Verordnung |
| Vol | = | Volume |
| VVDStL | = | Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer |

| | | |
|---|---|---|
| Wehrbeitrag | = | Der Kampf um den Wehrbeitrag. Veröffentlichungen des Instituts für Staatslehre und Politik, e.V. in Mainz. Bd. 1-3 (Ergänzungsband). München 1952, 1953, 1958. |
| WRV | = | Weimarer Reichsverfassung |
| ZaöRV | = | Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht. |
| ZIR | = | Niemeyers Zeitschrift für internationales Recht |
| ZPO | = | Zivilprozeßordnung |
| z.T. | = | zum Teil |
| ZV | = | Zeitschrift für Völkerrecht |

## Literaturverzeichnis


| | |
|---|---|
| Abendroth, Servitut | A b e n d r o t h, W.: Servitut. In: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch, 2.Aufl., Bd.3, Berlin 1962, S.262-265. |
| Abendroth, B- und C-Mandate | A b e n d r o t h, W.: Die völkerrechtliche Stellung der B- und C-Mandate, Breslau 1936. |
| Anzilotti | A n z i l o t t i, D.: Völkerrecht, 3.Aufl., Bd.1, Berlin-Leipzig 1929. |
| Aubertin | A u b e r t i n, A.: Die neue Rechtsstellung der Europäischen Donaukommission. In: ZaöRV 9 (1939/40), S.338-354. |
| Bansi | B a n s i, G.: Die Gebietshoheit als rein staatsrechtlicher Begriff durchgeführt. Diss. Königsberg 1879. |
| Barzel | B a r z e l, R.: Souveränität und Freiheit. Köln 1950. |
| Bassior | B a s s i o r, P.: Das Souveränitätsproblem im Lichte des modernen Staatslebens. In: Jahrbuch der Baseler Juristenfakultät 8-11 (1960), S.189-192. |
| Baty | B a t y, T.: Protectorates and Mandates. In: The British Year Book of International Law. London 1921-22, S.109-121. |
| Bayer | B a y e r, W.: Das Privatrecht der Montanunion. In: Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht 17 (1952), S.325-381. |

| | |
|---|---|
| Below | B e l o w, G. von: Der deutsche Staat des Mittelalters, Bd.1, Leipzig 1914. |
| Bentwich | B e n t w i c h, N.: The Mandates System. London-New York 1930. |
| Berber | B e r b e r, F.: Lehrbuch des Völkerrechts. Bd.1: Allgemeines Friedensrecht. München-Berlin 1960.<br>Bd.2: Kriegsrecht. München-Berlin 1962. |
| Berchtold | B e r c h t o l d, J.: Die Entwicklung der Landeshoheit in Deutschland in der Periode von Friedrich II. bis zum Tode Rudolfs von Habsburg, staatsrechtlich erörtert. Teil 1, München 1863. |
| Bernhardt | B e r n h a r d t, R.: Der Abschluß völkerrechtlicher Verträge im Bundesstaat. Köln-Berlin 1957. |
| Biesel | B i e s e l, E.: Die völkerrechtliche Stellung des Saargebietes. Leipzig 1929. |
| Bilfinger | B i l f i n g e r, C.: Souveräne Gleichheit und internationale Ordnung. In: SJZ 1949, S.30-35. |
| Bileski, Mandatsbegriff | B i l e s k i, M.: Der Mandatsbegriff in den Friedensverträgen. In: Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatie. Hrsg.von K. S t r u p p. Bd.2, Berlin-Leipzig 1925. S.12-14. |
| Bileski, Mandat | B i l e s k i, M.: Das Mandat des Völkerbundes. In: ZV 12 (1923) S.65-85. |

Bindschedler — B i n d s c h e d l e r, R.: Rechtsfragen der europäischen Einigung. Basel 1954.

Bisschop — B i s s c h o p, W.: Sovereignty. In: BY. London 1921-22. S.122-132.

Black — B l a c k, H.C.: Black's Law Dictionary, Definitions of the Terms and Phrases of American and English Jurisprudence. Ancient and Modern. Minn. 1951.

Blociszewski, Danube — B l o c i s z e w s k i, J.: Le Régime International Du Danube. In: RdC 11 (1926 I), S.255-340.

Blociszewski, Bosnie — B l o c i s z e w s k i, J.: L'Annexion de la Bosnie et de l'Herzégovine. In: RGDJP 17 (1910), S.417-449.

Blomeyer-Bartenstein — B l o m e y e r - B a r t e n - s t e i n, H.: Die Besetzung eines Gebietes zur Verwaltung auf vertraglicher Grundlage. Diss.München 1951.

Bluntschli — B l u n t s c h l i, J.C.: Das moderne Völkerrecht der civilisierten Staaten als Rechtsbuch dargestellt. Nördlingen 1868.

Bodin — B o d i n, J.: Les Six Livres de la République. Paris 1577.

Böhme — B ö h m e, H.: Die Erwerbung der deutschen Schutzgebiete. Diss. Rostock 1902.

Böhmert — B ö h m e r t, V.: Panama-Kanal. In: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch, 2.Aufl., Bd.2, Berlin 1961, S.725-729.

Böttcher — B ö t t c h e r, H.V. Die völkerrechtliche Lage der Freien Stadt Danzig seit 1945. Göttingen 1958.

Böttner — B ö t t n e r, H.: Das Völkerbundsmandat für Tanganyika. Leipzig 1931.

Bolli — B o l l i, M.: Die Enklave Büsingen. Diss. Zürich 1954.

Bonfils — B o n f i l s, H.: Lehrbuch des Völkerrechts. 3.Aufl., Bearb. von P. F a u c h i l l e. Berlin 1904.

Brenner — B r e n n e r, H.: Wem hat Deutschland seine Kolonien aufgrund des Versailler Diktats überlassen? Berlin-Bonn 1938.

Brierly — B r i e r l y, J.L.: The Law of Nations. 6. ed. Oxford 1963.

Briggs — B r i g g s, H.: The Law of Nations. 2nd ed. London 1953.

Brintzinger — B r i n t z i n g e r, O.: Untersuchungen über die rechtliche Stellung der deutschen Exklave Büsingen im Kanton Schaffhausen unter besonderer Berücksichtigung der verkehrs- und zollrechtlichen Fragen. Diss. Basel 1957.

Bruns — B r u n s, V.: Fontes Juris Gentium. In: Handbuch der Entscheidungen des Ständigen Internationalen Gerichtshofes 1922-1930. Berlin 1931.

Carstens — C a r s t e n s, K.: Der Rang Europäischer Verordnungen gegenüber Deutschen Rechtsnormen. In: Festschrift für Otto Riese zum 70. Geburtstag. Karlsruhe 1961, S.65-81.

Chowdhuri — C h o w d h u r i, R.: International Mandates and Trusteeship Systems. The Hague 1955.

| | |
|---|---|
| Clauß | C l a u ß, I.: Die Lehre von den Staatsdienstbarkeiten. Tübingen 1894. |
| Conrad | C o n r a d, H.: Deutsche Rechtsgeschichte. 2.Aufl., Bd.1.: Frühzeit und Mittelalter. Karlsruhe 1962. |
| Crusen | C r u s e n, G.: Die ehemalige Freie Stadt Danzig als Muster eines Staates mit beschränkten Rechten. In: ZVR 25 (1941), S.377-412. |
| Dahm | D a h m, G.: Völkerrecht, Bd.1-3. Stuttgart 1958-62. |
| Dennert | D e n n e r t, G.: Ursprung und Begriff der Souveränität. Stuttgart 1964. |
| Deringer | D e r i n g e r, A.; N i c o l a y s e n, G.; R a b e, H.J.: Europäisches Gemeinschaftsrecht. In: NJW 1965, S.477-483. |
| Ehle, Verfassungskontrolle | E h l e, D.: Verfassungskontrolle und Gemeinschaftsrecht. In: NJW 1964, S.321-327. |
| Ehle, Europäisches Gemeinschaftsrecht | E h l e, D.: Verhältnis des europäischen Gemeinschaftsrechts zum nationalen Recht. In: NJW 1964, S.2331-2333. |
| Ehle, Interdependenz | E h l e, D.: Interdependenz zwischen Gemeinschaftsordnung und nationaler Rechtsordnung. In: NJW 1965, S.2231-2234. |
| Emerson | E m e r s o n, R.: State and Sovereignty in Modern Germany. New Haven 1928. |
| Epplen | E p p l e n, J.F. von: Über das Prinzip der deutschen Territorialverfassung. Frankfurt a.M. 1903. |
| Erler, Grundprobleme | E r l e r, G.: Grundprobleme des internationalen Wirtschaftsrecht. Göttingen 1956. |

Erler, Staatssouveränität — E r l e r, G.: Staatssouveränität und internationale Wirtschaftsverpflichtung. In: Berichte der deutschen Gesellschaft für Völkerrecht 1 (1957), S.29-57.

Erler, Grundgesetz — E r l e r, G.: Das Grundgesetz und die öffentliche Gewalt internationaler Staatengemeinschaften. In: VVDStRL 18, S.7-46.

Erler, Beschränkung — E r l e r, G.: Die Beschränkung der rechtsprechenden Gewalt in der Bundesrepublik durch die Zuständigkeit internationaler Gerichte. In: Göttinger Festschrift für das OLG Celle. Göttingen 1961, S.27-60.

Ermacora — E r m a c o r a, F.: Das Wesen und die Grundformen der Zentralisation und Dezentralisation. In: ÖZöR V (1953), S.109-131.

Farran — F a r r a n, O.: International Enc laves. In: ICLQ (4) 1955, S.294-307.

Fenzl — F e n z l, H.: Verbot der Annexion deutscher Kolonien durch ihre Mandatare. Königsberg 1940.

Feilchenfeld — F e i l c h e n f e l d, E.: Public Debts and State Succession. New York 1931.

Finsterwalder — F i n s t e r w a l d e r, W.: Die Gesetze des Reichstags von Roncalia vom 11.11.1158. In: Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte. Germanistische Abteilung 51 (1931), S.1-69.

Fleiner — F l e i n e r, F.: Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts 2.Aufl., Tübingen 1912.

Fleischmann — F l e i s c h m a n n, M.: Völkerrechtsquellen in Auswahl. Halle a.S. 1905.

Florack — F l o r a c k, F.: Die Schutzgebiete, ihre Organisation in Verfassung und Verwaltung. Tübingen 1905.

Förg — F ö r g, W.: Die militärischen Rechte Polens in der Freien Stadt Danzig. Diss. Würzburg 1926.

Forsthoff — F o r s t h o f f, E.: Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit. 2.Aufl., Stuttgart 1961.

Frank — F r a n k, R.: Das Saargebiet im Friedensschluß. München 1919.

Franke — F r a n k e, O.: Die Rechtsverhältnisse am Grundeigentum in China. Leipzig 1903.

Freytagh-Loringhoven — F r e y t a g h - L o r i n g h o v e n, Freiherr von: Die Satzung des Völkerbundes. Berlin 1926.

Fricker — F r i c k e r, C.V.: Gebiet und Gebietshoheit. Tübingen 1901. Festgabe für Albert Schäffle zum 70.Geburtstag, S.1-99.

Friedmann — F r i e d m a n n, W.: The Changing Structure of International Law. London 1964.

Gareis — G a r e i s, C.: Institutionen des Völkerrechts. Gießen 1888.

Gascard — G a s c a r d, H.: Die sog. völkerrechtliche Servitut in der Theorie und Staatenpraxis. Diss. Würzburg 1946.

| | |
|---|---|
| Gaupp | G a u p p, W.: Die Gebietshoheit über die B- und C-Mandate. Tübingen 1937. |
| Gerber, C.F. | G e r b e r, C.F. von: Grundzüge eines Systems des Deutschen Staatsrechts. 2.Aufl., Leipzig 1869. |
| Gerber, H. | G e r b e r, H.: Die Beschränkung der deutschen Souveränität nach dem Versailler-Vertrag. Berlin 1927. |
| Gierke | G i e r k e, O. von: Das deutsche Genossenschaftsrecht Bd.1: Rechtsgeschichte der deutschen Genossenschaft. Berlin 1868. |
| Giese, Staatsrecht | G i e s e, F.: Staatsrecht. Wiesbaden 1956. |
| Giese, Gebietshoheit | G i e s e, F.: Gebiet und Gebietshoheit. Tübingen 1930. (Handbuch des Deutschen Staatsrechts 1). |
| Giese, Enklaven | G i e s e, F.: Enklaven. In: Strupp, Wörterbuch, Bd.1, Berlin-Leipzig 1924, S.280. |
| Giese, Bundesstaatsgründung | G i e s e, F.: Bundesstaatsgründung einst und jetzt. In: Staats- und Verwaltungswissenschaftliche Beiträge. Stuttgart 1957. |
| Giese-Schunck | G i e s e, F., S c h u n c k, E.: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. 5.Aufl., Frankfurt a.M. 1960. |
| Glaesner | G l a e s n e r, H.J.: Übertragung rechtsetzender Gewalt auf internationale Organisationen in der völkerrechtlichen Praxis. In: DÖV 59, S.653-658. |
| Goergen | G o e r g e n, M.: Das Saarexperiment des Völkerbundes. Straßburg 1934. |

Gönner, Staatsrecht — G ö n n e r, N.Th.: Teutsches Staatsrecht. Landshut 1804.

Gönner, Staatsrechtsdienstbarkeiten — G ö n n e r, N.Th.: Entwicklung des Begriffs und der rechtlichen Verhältnisse deutscher Staatsrechtsdienstbarkeiten. Erlangen 1800.

Grams — G r a m s, W.: Der deutsche Zoll von der germanisch-römischen Begegnung bis zur Gegenwart. Karlsruhe 1954.

Grewe — G r e w e, W.: Die auswärtige Gewalt der Bundesrepublik. In: VVDStRL 12 (1954), S.129-178.

Groten — G r o t e n, C.: Die Volksabstimmung im Saargebiet. Berlin 1934.

Grützner — G r ü t z n e r, H.: Zur Übertragung der Strafbefugnis über in Deutschland wohnhafte Deutsche an eine ausländische Macht. In: DÖV 59, S.658-664.

Gsell-Trümpi — G s e l l - T r ü m p i, F.: Zur rechtlichen Natur der Völkerbundsmandate. Glarus 1928.

Guggenheim — G u g g e n h e i m, P.: Lehrbuch des Völkerrechts, Bd.1 und 2. Basel 1948-1951.

Gunst — G u n s t, D.: Der Begriff der Souveränität im modernen Völkerrecht. Berlin 1953.

Hagens — H a g e n s, U. von: Danzig. In: Strupp-Schlochauer Wörterbuch, 2.Aufl., Bd.1, Berlin 1960. S.307-310.

Hajnal — H a j n a l, A.: Le Conflit diplomatique entre le Gouvernement de Rumanie et la Commission Européenne du Danube. In: ZV 13 (1926), S.398-415.

Hall — H a l l, D.: Mandates, Depend encies and Trusteeship. London 1948.

Hamann — H a m a n n, A.: Das Grundgesetz. Kommentar für Wissenschaft und Praxis. Berlin 1956.

Hamel — H a m e l, W.: Das Wesen des Staatsgebietes. Berlin 1933.

Hartung — H a r t u n g, F.: Deutsche Verfassungsgeschichte vom 15.Jahrhundert bis zur Gegenwart. 6.Aufl. Stuttgart 1954.

Hatschek, Grundriß — H a t s c h e k, J.: Völkerrecht im Grundriß. Leipzig 1926.

Hatschek, System — H a t s c h e k, J.: Völkerrecht als System rechtlich bedeutsamer Staatsakte. Leipzig-Erlangen 1923.

Hawranke — H a w r a n k e, L.: Das Verfassungsrecht der Freien Stadt Danzig. Diss. Leipzig 1931.

Heffter — H e f f t e r, A.W.: Das Europäische Völkerrecht der Gegenwart.

Heffter-Geffcken — H e f f t e r, A.W.: Das Europäische Völkerrecht der Gegenwart. 7.Aufl.Bearb.von F.H. G e f f c k e n. Berlin 1882.

Heilborn — H e i l b o r n, P.: Pfandbestellung. In: Strupp, Wörterbuch. Bd.2. Berlin-Leipzig 1925. S.264-265.

Heimburger — H e i m b u r g e r, K.: Der Erwerb der Gebietshoheit. Karlsruhe 1888.

Held — H e l d, H.: Gebiet und Boden in den Rechtsgestalten der Gebietshoheit und Dinglichkeit. Breslau 1937.

| | |
|---|---|
| Helfritz | H e l f r i t z, H.: Allgemeines Staatsrecht. 5.Aufl., Berlin 1949. |
| Heller, Staatslehre | H e l l e r, H.: Staatslehre. Leiden 1934. |
| Heller, Souveränität | H e l l e r, H.: Die Souveränität. Berlin/Leipzig 1927. |
| Hennis | H e n n i s, W.: Das Problem der Souveränität. Diss.Göttingen 1951 (Masch.geschr.). |
| Henrich | H e n r i c h, W.: Theorie des Staatsgebiets. Wien-Leipzig 1922. |
| Herbst | H e r b s t, L.: Staatssukzession und Staatsservituten. Diss. München 1960. |
| Herzog, Europäische Menschenrechtskonvention | H e r z o g, R.: Das Verhältnis der Europäischen Menschenrechtskonvention zu späteren deutschen Gesetzen. In: DÖV 59, S.44-47. |
| Herzog, Bundes- und Landesstaatsgewalt | H e r z o g, R.: Bundes- und Landesstaatsgewalt im demokratischen Bundesstaat. In: DÖV 62, S.81-87. |
| v.d. Heydte, Völkerrecht | H e y d t e, F.A.Freiherr von der: Völkerrecht. Köln 1958. |
| v.d. Heydte, Souveränitätsbegriff | H e y d t e, F.A. Freiherr von der: Der Wandel des Souveränitätsbegriffs. In: Studium Generale (1957), S.166-172. |
| Himmelstoß | H i m m e l s t o ß, L.: Versuch einer Entwicklung des Begriffes und der rechtlichen Verhältnisse der Regalität in Teutschland. Landshut 1803. |
| His | H i s, E.: Geschichte des neueren Schweizerischen Staatsrechts. Bd.1. Basel 1920. |

| | |
|---|---|
| Hoevermann | H o e v e r m a n n, O.: Kiautchou Verwaltung und Gerichtsbarkeit. Tübingen 1914. |
| Hold-Ferneck | H o l d - F e r n e c k, A.: Lehrbuch des Völkerrechts. Teil 1. und 2. Leipzig 1930-32. |
| Huber, M. | H u b e r, M.: Die Staatensukzession. Leipzig 1898. |
| Huber, E.R. Wirtschaftsverwaltungsrecht | H u b e r, E.R.: Wirtschaftsverwaltungsrecht. 2.Aufl., Bd.1 und 2. Tübingen 1953-54. |
| Huber, E.R. Verfassungsgeschichte | H u b e r, E.R.: Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789. Bd.1: Reform und Restauration 1784-1830. Stuttgart 1957.<br>Bd.2: Der Kampf um Einheit und Freiheit. 1830-1850. Stuttgart 1960.<br>Bd.3: Bismarck und das Reich. Stuttgart 1964. |
| Jaenicke, Sicherung | J a e n i c k e, G.: Die Sicherung des übernationalen Charakters der Organe internationaler Organisationen. In: ZaöRV (1951/52), S.46-117. |
| Jaenicke, EGKS | J a e n i c k e, G.: Die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl. Struktur und Funktionen ihrer Organe. In: ZaöRV 14 (1951/52), S.727-788. |
| Jaenicke, Bundesstaat | J a e n i c k e, G.: Bundesstaat und Staatenbund. Zur Rechtsreform einer europäischen Staatengemeinschaft. In: Festschrift für Bilfinger. Köln-Berlin 1954. S.71-108. |
| Jaenicke, Organisation | J a e n i c k e, G.: Supranationale Organisation. In: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch, 2.Aufl., Bd.3, Berlin 1962. S.423-428. |

Jellinek, Staatslehre — J e l l i n e k, G.: Allgemeine Staatslehre. 2.Aufl., Berlin 1905.

Jellinek, Staatsfragmente — J e l l i n e k, G.: Über Staatsfragmente. In: Festgabe zur Feier des 70. Geburtstags des Großherzogs Friedrich von Baden. Heidelberg 1896, S.259-310.

Jellinek, Kiautchou — J e l l i n e k, G.: Die staats- und völkerrechtliche Stellung Kiautchous. In: DJZ (1898), S.253-255 und S.305-306.

Jellinek, Staatenverbindungen — J e l l i n e k, G.: Die Lehre von den Staatenverbindungen. Wien 1882.

Jellinek, System — J e l l i n e k, G.: System der subjektiven öffentlichen Rechte. Tübingen 1905.

Jerusalem — J e r u s a l e m, F.W.: Das Recht der Montanunion. Berlin-Frankfurt a.M. 1954.

Jungbluth — J u n g b l u t h, C.: Der Rechtsbegriff der Unabhängigkeit. Diss. Köln 1933.

Kaufmann — K a u f m a n n, E.: Auswärtige Gewalt und Kolonialgewalt in den USA. Leipzig 1908.

Kelsen, Problem — K e l s e n, H.: Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts. Tübingen 1920.

Kelsen, Einheit — K e l s e n, H.: Die Einheit von Völkerrecht und staatlichem Recht. In: ZaöRV 19 (1958), S.234-248.

Kelsen, Souveränität — K e l s e n, H.: Souveränität. In: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch, 2.Aufl., Bd.3, Berlin 1962. S.278-285.

| | |
|---|---|
| Kelsen, Principles | K e l s e n, H.: Principles of International Law. New York 1952. |
| Kern | K e r n, E.: Moderner Staat und Staatsbegriff. Hamburg 1949. |
| Kirchschläger, Gebietsverpfändung | K i r c h s c h l ä g e r, R.: Gebietsverpfändung. In: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch. 2.Aufl., Bd.1, Berlin 1960. S.629. |
| Kirchschläger, Pacht | K i r c h s c h l ä g e r, R.: Pacht. In: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch. 2.Aufl., Bd.2. Berlin 1961. S.707/708. |
| Kirchschläger, Pachtgebiete | K i r c h s c h l ä g e r, R.: Pachtgebiete. In: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch. 2.Aufl. Bd.2. Berlin 1961. S.708-710. |
| Klamka | K l a m k a, M.: Die Überlassung von Kiautschou seitens China an das Deutsche Reich. Diss.Breslau 1909. |
| Klein, K.H. | K l e i n, K.H.: Die Übertragung von Hoheitsrechten. Berlin 1952. |
| Klüber, Staatsrecht | K l ü b e r, J.L.: Staatsrecht des Rheinbundes. Tübingen 1808. |
| Klüber, Völkerrecht | K l ü b e r, J.L.: Europäisches Völkerrecht. Bd.1, Stuttgart 1821. |
| Koellreutter | K o e l l r e u t t e r, O.: Deutsches Staatsrecht. Stuttgart-Köln 1953. |
| Kooijmans | K o o i j m a n s, P.H.: The Doctrine Of The Legal Equality Of States. Leyden 1964. |

| | |
|---|---|
| Koppensteiner | K o p p e n s t e i n e r, H.G.: Die Europäische Integration und das Souveränitätsproblem. Bonn 1963. |
| Kordt | K o r d t, E.: Gegenwärtige Fragen der Staatensukzession. In: Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht 5 (1963), S.1-55. |
| Korowicz, Organisations | K o r o w i c z, M.-St.: Organisations Internationales et Souveraineté Des Etats Membres. Paris 1961. |
| Korowicz, Sovereignty | K o r o w i c z, M.-St.: Sompresent Aspects of Sovereignty in International Law. In: RdC 102 (1961 I), S.5-120. |
| Kraus,H., Völkerbund | K r a u s, H.: Vom Wesen des Völkerbundes. 1920. |
| Kraus, H., Bundesrepublik | K r a u s, H.: Die auswärtige Stellung der Bundesrepublik Deutschland nach dem Grundgesetz. Göttingen 1950. |
| Kraus, H., Betrachtungen | K r a u s, H.: Betrachtungen über die rechtliche Struktur der EGKS. |
| Kraus, W. | K r a u s, W.: Die staats- und völkerrechtliche Stellung Britisch-Indiens. Leipzig 1930. |
| Kruse | K r u s e, H.: Strukturelle Kongruenz und Homogenität. In: Festschrift für H.Kraus zum 70. Geburtstag. Kitzingen/Main 1954, S.112-127. |
| Küchenhoff | K ü c h e n h o f f, G. und E.: Allgemeine Staatslehre. 5.Aufl. Stuttgart 1964. |
| Külb | K ü l b, K.G.: Begriff und Wesen der sogenannten Staatsservituten. Diss. Heidelberg 1926 |

| | |
|---|---|
| Krüger, Über die Herkunft der Gewalt | K r ü g e r, H.: Über die Herkunft der Gewalt des Staates und der sog.supranationalen Organisationen. In: DÖV (1959), S.721-726. |
| Krüger, Staatslehre | K r ü g e r, H.: Allgemeine Staatslehre. Stuttgart 1964. |
| Krüger, Souveränität | K r ü g e r, H.: Souveränität. In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften. Bd.9. Stuttgart usw. 1956, S.308-311. |
| Kunz, Staatenverbindungen | K u n z, J.: Die Staatenverbindungen. In: Handbuch des Völkerrechts II,2. Stuttgart 1929. S.1-818. |
| Kunz, Danube | K u n z, J.: The Danube Regime and the Belgrade Conference. In: AJIL 43,(1949), S.104-113. |
| Laband, 4.Aufl. | L a b a n d, P.: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 4.Aufl. Bd.1 und 2. Tübingen-Leipzig 1901. |
| Laband, 5.Aufl. | L a b a n d, P.: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 5.Aufl. Bd.1. Tübingen 1911. |
| Lambach | L a m b a c h, F.: Probleme einer Bindung der nach Artikel 24(1) GG den europäischen Gemeinschaften übertragenen Hoheitsgewalt an die Grundsätze des demokratischen Rechtsstaats, insbesondere an die Grundrechte. Diss.München 1964. |
| Landmann | L a n d m a n n, F.: Die Europäischen Handelskolonien in China. Diss.Marburg 1911. |
| Landwehr | L a n d w e h r, G.: Die Verpfändung der Deutschen Reichsstädte im Mittelalter. Habilitationsschrift (Masch. geschr.), Göttingen. |
| Lawrence | L a w r e n c e, T.: The Principles of International Law. London 1928. |

| | |
|---|---|
| Lauterpacht | L a u t e r p a c h t, H.: Private Law Sources and Analogies of International Law. London 1927. |
| Lederle | L e d e r l e, A.: Die Donau und das internationale Schiffahrtsrecht. Berlin 1928. |
| Leibholz, Souveränität | L e i b h o l z, G.: Die Souveränität der Staaten und die Europäische Integration. In: Sonderdruck aus der Schriftenreihe Zur Europäischen Integration. Bd.1. S.1-21. |
| Leibholz, Gleichheit | L e i b h o l z, G.: Die Gleichheit der Staaten. In: ArchVR 10 (1962), S.69-75. |
| Lewinsky-Wagner-Crusen | L e w i n s k y, H.; R. W a g n e r und C r u s e n: Danziger Staats- und Völkerrecht. Danzig-Berlin 1927. |
| Lewis | L e w i s, M.: The Free City of Danzig. In: BY 1924 (V), S.89-102. |
| Lingg, Staatslehre | L i n g g, E.: Zur Entwicklungsgeschichte der deutschen Staatslehre. In: AöR 14 (1899), S.239-259. |
| Lingg, Bosnien und die Herzegowina | L i n g g, E.: Die staatsrechtliche Stellung Bosniens und der Herzegowina. In: AöR 5 (1890), S.480-528. |
| Liszt-Fleischmann | L i s z t, F.von: Das Völkerrecht. 12.Aufl., Bearb.von M. F l e i s c h m a n n. Berlin 1925. |
| Loening, Protektorat | L o e n i n g, O.: Das angebliche Protektorat Polens über Danzig. In: ZVR 12 (1923), S.489-497. |
| Loening, Rechtsstellung | L o e n i n g, O.: Die Rechtsstellung der Freien Stadt Danzig. Berlin 1928. |
| Loewenstein | L o e w e n s t e i n, K.: Souveränität und zwischenstaatliche Zusammenarbeit. In: AöR 80 (1955/56), S.1-49. |

Mangoldt-Klein — M a n g o l d t - K l e i n, H.von: Das Bonner Grundgesetz. 2.Auf. von F.Klein. Bd.I, Berlin-Frankfurt 1957.

Martens — M a r t e n s, F. von: Einleitung in das positive Europäische Völkerrecht. Göttingen 1796.

Mason — M a s o n, J.B.: The Danzig Dilemma Stanford-University/Calif.1946.

Matschke — M a t s c h k e, H.: Die Grundlagen des Internationalen Statuts von Danzig. Diss.Berlin 1936.

Mattern — M a t t e r n, J.: Concepts of State, Sovereignty and International Law. Baltimore-London 1928.

Maunz-Dürig — M a u n z, Th.: Grundgesetz, 2.Aufl. von G. Dürig, Bd.I, München-Berlin 1964.

Maurer — M a u r e r, E.: Der Panama-Kanal gestern und heute. Leipzig 1934.

Mc Nair — Mc N a i r, Q.C.: Treaties and Sovereignty. In: Symbolae Verzijl. La Haye 1958. S.222-237.

Meier-Greve — M e i e r - G r e v e, J.: Die Finanzhoheit der Montanunion. Diss.Göttingen 1958.

Meister — M e i s t e r, A.: Deutsche Verfassungsgeschichte von den Anfängen bis ins 15.Jahrhundert. 3.Aufl., Leipzig-Berlin 1922.

Menzel, Völkerrecht — M e n z e l, E.: Völkerrecht. München-Berlin 1962.

Menzel, Gebietserwerb — M e n z e l, E.: Gebietserwerb. In: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch. 2.Aufl., Bd.1. Berlin 1960. S.617-620.

Menzel, Mandate — M e n z e l, E.: Mandate. In: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch, 2.Aufl., Bd.2. Berlin 1961. S.460-468.

| | |
|---|---|
| Menzel, Kommentar | M e n z e l, E.: Kommentar zum Bonner Grundgesetz. Bd.1. Hamburg 1964. |
| Menzel, Auswärtige Gewalt | M e n z e l, E.: Die auswärtige Gewalt der Bundesrepublik. In: VVDStRL 12 (1954), S.179-220. |
| Menzel, Treuhandgebiete | M e n z e l, E.: Treuhandgebiete. In: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch, 2.Aufl. Bd.3. Berlin 1962. S.449-457. |
| Meyer-Anschütz | M e y e r, G.: Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 7.Aufl. Bearb. von G. A n s c h ü t z. München-Leipzig 1919. |
| Milkonowicki | M i l k o n o w i c k i, Sch.: Das Mandatssystem im Völkerbund mit besonderer Berücksichtigung der A-Mandate. Berlin 1929. |
| Millot | M i l l o t, A.: Les Mandats Internationaux. Paris 1924. |
| Mitteis | M i t t e i s, H.: Lehnrecht und Staatsgewalt. Weimar 1933. |
| Mohr, E.G. | M o h r, E.G.: Die Frage der Souveränität in den Mandatsgebieten. Diss. Hamburg 1928. |
| Mohr, F.W. | M o h r, F.W.: Die Pachtgebiete in China. Die Organisation ihrer Verwaltung und Rechtspflege. Diss. Marburg 1913. |
| Moos | M o o s, X. von: Zur Lehre von den Staatsservituten. Diss. Bern 1933. |
| Morlock | M o r l o c k: Die zoll- und verbrauchssteuerlichen Verhältnisse der Zollausschlußgebiete Büsingen und Büttenhardter Höfe. Freiburg 1954. |
| Morrow | M o r r o w, J.: The International Status of the Free City of Danzig. In: BY 18 (1937), S.114-126. |

| | |
|---|---|
| Mosler, Wirtschaftskonzessionen | M o s l e r, H.: Wirtschaftskonzessionen bei Änderung der Staatshoheit. Stuttgart 1948. |
| Mosler, Völkerrechtliche Wirkung | M o s l e r, H.: Die völkerrechtliche Wirkung bundesstaatlicher Verfassungen. In: Festschrift für R.Thoma zum 75. Geburtstag. Tübingen 1950. S.129-172. |
| Mosler, EGKS | M o s l e r, H.: Der Vertrag über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl. In: ZaöRV 14 (1951/52), S.1-45. |
| Much | M u c h, W.: Die Amtshaftung im Recht der EGKS. Frankfurt a.M. 1952. |
| Münch, Servitut | M ü n c h, F.: Ist an dem Begriff der völkerrechtlichen Servitut noch festzuhalten? Kiel 1931. |
| Münch, Abgrenzung | M ü n c h, F.: Die Abgrenzung des Rechtsbereichs der supranationalen Gemeinschaft gegenüber dem innerstaatlichen Recht. In: Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht 2 (1957), S.73-93. |
| Münch, Organisationen | M ü n c h, F.: Internationale Organisationen mit Hoheitsrechten. In: Festschrift für Wehberg. S.301-323. |
| Münch, Freie Stadt | M ü n c h, F.: Die Freie Stadt. In: Friedenswarte 55 (1959/60), S.26-45. |
| Münch, Saargebiet | M ü n c h, F.: Saargebiet In: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch. 2.Aufl., Bd.3. Berlin 1962, S.146-149. |
| Murray | M u r r a y, J.A.H.: A New Dictionary On Historical Principles. Volume V H To K. Oxford 1901. |
| Nawiasky, Staatslehre | N a w i a s k y, H.: Allgemeine Staatslehre. 2.Aufl. Teil 1. Zürich-Köln 1958. |

Nawiasky, Staatenverbindungen — N a w i a s k y, H.: Staatenverbindungen
In: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch, 2.Aufl. Bd.3.
Berlin 1962. S.313-317.

Nettelbladt — N e t t e l b l a d t, D.: Erörterungen einiger einzelner Lehren des Teutschen Staatsrechts.
Halle 1773.

Nippold — N i p p o l d, O.: Der völkerrechtliche Vertrag.
Bern 1894.

Oberer — O b e r e r, W.F.: Die staats- und völkerrechtlichen Besonderheiten der deutschen Enklave Büsingen in der Schweiz.
Diss. Tübingen 1955.

O'Connell — O'C o n n e l l, D.P.: The Law of State Succession.
Cambridge (UP) 1956.

Opet — O p e t: Korsika.
In: Strupp, Wörterbuch, Bd.2.
S.703.

Ophüls, Grundgedanken — O p h ü l s, C.F.: Juristische Grundgedanken des Schuman-Plans.
In: NJW 1951, S.289-292.

Ophüls, Europäisches Gemeinschaftsrecht — O p h ü l s, C.F.: Quellen und Aufbau des Europäischen Gemeinschaftsrechts.
In: NJW 1963, S.1697-1701.

Ophüls, Staatshoheit — O p h ü l s, C.F.: Staatshoheit und Gemeinschaftshoheit - Wandlungen des Souveränitätsbegriffs.
In: Festschrift 150 Jahre C. Heymanns-Verlag.
Köln 1965. S.519-590.

Oppenheim, H.B. — O p p e n h e i m, H.B.: System des Völkerrechts.
2.Aufl. Stuttgart-Leipzig 1866.

Oppenheim L.-Lauterpacht — O p p e n h e i m, L.: International law. Vol.1: Peace.
8. ed. London 1955 by H. L a u t e r p a c h t.

| | |
|---|---|
| Oppermann | O p p e r m a n n, Th.: Zypern. In: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch. 2.Aufl., Bd.3. Berlin 1962. S.899-901. |
| Osterheld | O s t e r h e l d, H.: Die Vollstreckung von Entscheidungen der EGKS in der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt a.M. 1954. |
| Otte | O t t e, F.: Niederlassungen, Konzessionen und Pachtgebiete in China. In: Zeitschrift für Politik 16 (1927), S.603-604. |
| Perrinjaquet | P e r r i n j a q u e t, J.: Des Annexions Déguisées De Territoires. In: RG 16 (1909), S.316-367. |
| Padelford | P a d e l f o r d, N.: The Panama Canal In Peace And War. New York 1943. |
| Pic | P i c, P.: Le Régime du Mandat d'ap rès le Traité de Versailles. In: RG 30 (1923), S.321-371. |
| Poser und Groß-Naedlitz | P o s e r und G r o ß - N a e d l i t z, V. von: Die rechtliche Stellung der deutschen Schutzgebiete. Breslau 1903. |
| Radnitzky, Staatsgebiet | R a d n i t z k y, E.: Die rechtliche Natur des Staatsgebietes. In: AöR 20 (1906), S.340-350. |
| Radnitzky, Gebietshoheit | R a d n i t z k y, E.: Zur Lehre von der Gebietshoheit und der Exterritorialität. In: AöR 28 (1912), S.463-480. |
| Raton | R a t o n, P. Les Enclaves. In: Ann.Franc. 4 (1958), S.186-195. |
| Redslob, Staatstheorien | R e d s l o b, R.: Die Staatstheorien der Französischen Nationalversammlung von 1789. Leipzig 1912. |
| Redslob, Abhängige Länder | R e d s l o b, R.: Abhängige Länder. Leipzig 1914. |

Rehm — R e h m, H.: Allgemeine Staatslehre. Leipzig-Tübingen 1899.

Reid — R e i d, H.D.: International servitudes in Law and practice. Chicago 1932.

Reitner — R e i t n e r, H.: Geschichte des Kleinen Walsertals. In: Allgäuer Geschichtsfreund (1892), S.90-100.

Reuter — R e u t e r, P.: La Plan Schuman. In: RC Tome 81, 1952 II, S.523-662.

Ridder — R i d d e r, H.: Gebietshoheit. In: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch. 2.Aufl. Bd.1. Berlin 1960, S.624-625.

Riege — R i e g e, H.: Die Gebietshoheit Chinas und ihre Einschränkungen. Diss. Breslau 1933.

Roenne — R o e n n e, J.: Das Saarbecken-Abkommen. Diss. Göttingen 1923.

Rolin — R o l i n, S.: Le Systeme des Mandats Coloniaux. In: RG (1920),

Rosenberg — R o s e n b e r g, W.: Territorium, Schutzgebiete und Reichsland. In: Annalen des Deutschen Reichs. H. 7 (1903), S.481-497.

Rudolph — R u d o l p h, Th.: Die Freie Stadt Danzig. Köln 1927.

Sauer, E. — S a u e r, E.: Souveränität und Solidarität. In: Göttinger Beiträge für Gegenwartsfragen. Bd.9, Göttingen 1954.

Sauer, W. — S a u e r, W.: System des Völkerrechts. Bonn 1952.

| | |
|---|---|
| Schack | S c h a c k, F.: Das deutsche Kolonialrecht in seiner Entwicklung bis zum Weltkrieg. Hamburg 1923. |
| Schade | S c h a d e, W.: Wesen und Umfang des Staatsgebietes. Diss. Göttingen 1934. |
| Schätzel | S c h ä t z e l, W.: Der Staatsangehörigkeitswechsel bei Gebietsveränderungen. In: ZV 12 (1923), S.86-116. |
| Schenck | S c h e n c k, E.; H. D e C l e r c k: Allgemeines Staatsrecht und Staatsrecht des Bundes und der Länder. Siegburg 1964. |
| Scheuner, Bonner Grundgesetz | S c h e u n e r, U.: Vom Bonner Grundgesetz zur gesamtdeutschen Verfassung. In: Festschrift zum 75. Geburtstag von H.Nawiasky. München 1956, S.9-48. |
| Scheuner, Rechtsetzungsbefugnis | S c h e u n e r, U.: Die Rechtsetzungsbefugnis internationaler Gemeinschaften. In: Festschrift für A.Verdross. Wien 1960. S.229-242. |
| Schlochauer, Integration | S c h l o c h a u e r, W.-J.: Von der Assoziation zur Integration Europas. In: Friedenswarte 52 (1953/55), S.1-118. |
| Schlochauer, Rechtsnatur | S c h l o c h a u e r, W.-J.: Zur Frage der Rechtsnatur der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl. In: Festschrift für Wehberg. S.361-373. |
| Schmitt, B.E. | S c h m i t t, B.E.: The Annexation of Bosnia 1908-1909. Cambridge 1937. |
| Schmitt, C., Politische Theologie | S c h m i t t, C.: Politische Theologie. 4.Kapitel zur Lehre von der Souveränität. München-Leipzig 1934. |

| | |
|---|---|
| Schmitt, C., Verfassungslehre | S c h m i t t, C.: Verfassungslehre. München-Leipzig 1928. |
| Schneider, H., Enklaven | S c h n e i d e r, H.: Enklaven. In: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch. 2.Aufl. Bd.1. Berlin 1960. S.526-527. |
| Schneider, H., Diskussion | S c h n e i d e r, H.: Die Diskussion über die gegenwärtige Rechtsstellung des Saarlandes. In: EA 1954 ($9_{,2}$), S.7003-7015. |
| Schneider, W. | S c h n e i d e r, W.: Das völkerrechtliche Mandat. Stuttgart 1926. |
| Schneller | S c h n e l l e r, H.: Die staatsrechtliche Stellung von Bosnien und der Herzegowina. Diss. Berlin 1892. |
| Schnitzer | S c h n i t z e r, A.: Staat und Gebietshoheit. Zürich-Leipzig 1935. |
| Schoenborn | S c h o e n b o r n, W.: Staatensukzession. In: Handbuch des Völkerrechts. Bd.2. Leipzig 1913. S.1-122. |
| Schroeder | S c h r o e d e r, K.-L.: Die völkerrechtliche Stellung Danzigs. Diss. Frankfurt 1928. |
| Schücking-Wehberg | S c h ü c k i n g, W. und H. Wehberg: Die Satzung des Völkerbundes. Kommentar. 2.umgearb. Aufl. Berlin 1924. |
| Schüle | S c h ü l e, A.: Grenzen der Klagebefugnis vor dem Gerichtshof der Montanunion. In: ZaöRV 16 (1955/56), S.227-255. |
| Schwarzenberger, Völkerbundsmandat | S c h w a r z e n b e r g e r, G.: Das Völkerbundsmandat für Palästina. Stuttgart 1929. |

| | |
|---|---|
| Schwarzenberger, Sovereignty | S c h w a r z e n b e r g e r, G.: Sovereignty: Ideology and Reality. In: The Year Book of World Affairs (1950), S.1-22. |
| Schwarzenberger, International Law | S c h w a r z e n b e r g e r, G.: International Law. I. 3. ed. London 1957. |
| Schwerin-Thieme | S c h w e r i n, Ch. Freiherr von: Grundzüge der deutschen Rechtsgeschichte. 4.Aufl., Hersg. von A. T h i e m e, Berlin-München 1950. |
| Schwörbel | S c h w ö r b e l, H.: Die staats- und völkerrechtliche Stellung der deutschen Schutzgebiete. Diss. Erlangen 1905. |
| Seidl-Hohenveldern | S e i d l - H o h e n v e l d e r n, J.: Donau. In: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch, 2.Aufl. Bd.1. Berlin 1960. S.393-396. |
| Seeler, Europäische Einigung | S e e l e r, H.-J.: Die europäische Einigung und das Problem der Gewaltenteilung. Hamburg 1957. |
| Seeler, Integration | S e e l e r, H.-J.: Politische Integration und Gewaltenteilung. In: EA 1960, S.13-24. |
| Siegler | S i e g l e r, von: Dokumentation zur Deutschlandfrage. 1.Hauptband. Bonn-Wien 1961. |
| Simson, Der politische Wille | S i m s o n, W. von: Der politische Wille als Wille der Europäischen Gemeinschaftsverträge. In: Festschrift für O. Riese zum 70. Geburtstag. Karlsruhe 1964. S.83-89. |
| Simson, Souveränität | S i m s o n, W. von: Die Souveränität im rechtlichen Verständnis der Gegenwart. Berlin 1965. |
| Sosnosky | S o s n o s k y, Th.von: Die Balkanpolitik Österreich-Ungarn seit 1866. Bd.1-2. Stuttgart-Berlin 1913. |

Spiegel — S p i e g e l, M.: Das völkerrechtliche Mandat und seine Anwendung auf Palästina. Graz 1928.

Steindorff — S t e i n d o r f f, E.: Die Nichtigkeitsklage im Recht der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl. Frankfurt a.M. 1952.

Stengel, Schutzgebiete — S t e n g e l, K.von: Die Rechtsverhältnisse der deutschen Schutzgebiete. Tübingen-Leipzig 1901.

Stengel, Kiau-tschou — S t e n g e l, K. von: Das "Schutzgebiet" Kiau-tschou. In: Beilage zur Allgemeinen Zeitung. München Nr.112 (1898), S.1-2.

Stödter — S t ö d t e r, R.: Deutschlands Rechtslage. Hamburg 1948.

Stumpe — S t u m p e, H.: Souveränität und Völkerrecht. Diss. Heidelberg 1952.

Strupp — S t r u p p, K.: Grundzüge des positiven Völkerrechts. 5.Aufl., Bonn-Köln 1932.

Thieme, H. — T h i e m e, H.: Die Funktion der Regalien im Mittelalter. In: Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte. Germanistische Abteilung 62. (1942), S.61-87.

Thieme, W. — T h i e m e, W.: Das Grundgesetz und die öffentliche Gewalt internationaler Staatengemeinschaften. In: VVDStRL 18 (1960), S.50-77.

Thoma, Staatsgewalt — T h o m a, R.: Die Funktionen der Staatsgewalt. (Handbuch des Staatsrechts 2).

Thoma, Bundesstaat — T h o m a, R.: Das Reich als Bundesstaat. In: Handbuch des Deutschen Staatsrechts. Bd.1. Tübingen 1930. S.169-186.

| | |
|---|---|
| Tigler | T i g l e r, G.: Versailler Frieden. In: Strupp, Wörterbuch, Bd.1, Berlin/Leipzig 1924. S.217-219. |
| Triepel, Hegemonie | T r i e p e l, H.: Die Hegemonie. Hrsg. von G.Leibholz. Stuttgart 1961. |
| Triepel, Delegation | T r i e p e l, H.: Delegation und Mandat im öffentlichen Recht. Stuttgart-Berlin 1942. |
| Uhler | U h l e r, O.M.: Besetzung, friedliche. In: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch. 2.Aufl., Bd.1, Berlin 1960. S.193-195. |
| Ullmann, P. | U l l m a n n, P.: Zum Begriff "Staatssouveränität". In: Außenpolitik-Zeitschrift für Internationale Fragen 9 (1958), S.450-454. |
| Ullmann, E. | U l l m a n n, E. von: Völkerrecht. Bd.3. Tübingen 1908. |
| Vali | V a l i, F.A.: Servitudes of International Law. 2nd ed.London 1958. |
| Van Rees | V a n R e e s, D.F.: Les Mandats Internationaux. Paris 1928. |
| Verosta | V e r o s t a, St.: Gebietshoheit und Gebietserwerb im Völkerrecht. In: Österreichische Juristenzeitung 9 (1954), S.242-244. |
| Verdross, Verfassung | V e r d r o s s, A.: Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft. Wien-Berlin 1926. |
| Verdross, Völkerrecht 4.Aufl. | V e r d r o s s, A.: Völkerrecht. 4.Aufl. Wien 1959. |
| Verdross, Staatsgebiet | V e r d r o s s, A.: Staatsgebiet, Staatengemeinschaftsgebiet und Staatengebiet. In: ZJR 37 (1927), S.293-305. |

Vernon — V e r n o n, R.: The Schuman-Plan In: AJIL 47 (1927), S.183-202.

Visscher — V i s s c h e r, Ch.De: Theory and Reality in Public International Law. Princeton, N.J. 1957.

Vitoria — V i t o r i a, F. De: Die Grundsätze des Staats- und Völkerrechts bei F. De Vitoria. Auswahl von A. Sevra. Zürich 1947.

Wacke — W a c k e, G.: Das Finanzwesen der Bundesrepublik. Tübingen 1950.

Waitz — W a i t z, H.-W.: Die Entwicklung des Begriffs der Regalien unter besonderer Berücksichtigung des Postregals vom Ende des 16. bis zur ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Diss. Frankfurt a.M. 1939.

Waldecker — W a l d e c k e r, L.: Allgemeine Staatslehre. Berlin-Grunewald 1927.

Waldkirch — W a l d k i r c h, E. von: Das Völkerrecht. Basel 1926.

Weber, H. — W e b e r, H.: Staatsservituten in den Friedens- und sonstigen völkerrechtlichen Verträgen seit 1915. Diss. Marburg 1927.

Wegener — W e g e n e r, W.: Die internationale Donau. Göttingen 1951.

Wehberg — W e h b e r g, H.: Entwicklungsstufen der internationalen Organisation. In: Friedenswarte 52 (1953/55) S.193-218.

Weinschel — W e i n s c h e l, H.: The Doctrine of the Equality of States and its Recent Modifications. In: AJIL 45 (1951) S.417-442.

Wengler — W e n g l e r, W.: Völkerrecht. Bd.I = 1. + 2.Teil Bd.II = 3.Teil. Berlin-Göttingen-Heidelberg 1964.

Werminghoff — W e r m i n g h o f f, A.: Die Verpfändungen der mittel- und niederrheinischen Reichsstädte während des 13. und 14. Jahrhunderts. Breslau 1893.

Wilson — W i l s o n, G.: Jurisdiction Over Leased Territory. London 1902.

Wolgast — W o l g a s t, E.: Grundriß des Völkerrechts. Hannover 1950.

Wright — W r i g h t, Qu.: Mandates under the League of Nations. Chicago 1930.

Ydit — Y d i t, M.: Internationalised Territories From the "Free City of Cracow" To The "Free City of Berlin".

Zermanek — Z e r m a n e k, K.: Gegenwärtige Fragen der Staatensukzession. In: Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht. 5 (1963), S.56-100.

Ter-Nedden — T e r - N e d d e n, J.: Schranken der Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Gemeinschaften nach dem Grundgesetz. Diss. Bonn 1965.

-.-.-.-.-.-.-

## V e r t r ä g e

zu B I. 1. a)

Convention entre la France et la République de Gènes touchant l'Isle de Corse, le 6 août 1764. In: Martens N.R. Tome 1. S.265 - 269.

zu B I. 1. b)

Convention entre la France et la République de Gènes touchant l'Isle de Corse, signée à Verailles le 15 mai 1768. In: Martens N.R. Tome 1. S.591 - 596.

zu B I. 2. a)

Vertrag zwischen Seiner Majestät, dem König von Schweden, und Seiner Durchlaucht, dem Herzog von Mecklenburg - Schwerin über die Stadt und Herrschaft Wismar. Malmö 26. Juni 1803. In: Martens, Supplément au Recueil des Principaux Traités. Tome III. S.488 - 517.

zu B I. 2. b)

Vertrag vom 20. Juni 1903 zwischen Seiner Majestät, dem Deutschen Kaiser, im Namen des Deutschen Reichs, und Seiner Majestät, dem König von Schweden und Norwegen. In: RGBl. 1904, S.295 - 300.

zu B II. 3. a)

Etats-Unis D'Amérique, Panama. Convention concernant le percement de l'isthme de Panama, signée à Washington, le 18 november 1903, (Hay-Varilla). In: Martens, N.R.G., 2 ed. Ser., Bd.31, S.599 - 608.

zu B II. 3. b)

Etats-Unis D'Amérique, Panama - Traité général d'amitié et de coopération, signée à Washington, le 2 mars 1936.

zu B II. 4.

Vertrag zwischen Seiner Majestät, dem König von Preußen, und Seiner Durchlaucht, dem Fürsten von Waldeck-Pyrmont betreffend die Übertragung der Verwaltung der Fürstentümer Waldeck und Pyrmont an Preußen vom 18. Juli 1867. In: Gesetzessammlung für die Königlich Preußischen Staaten 1868, S.1 - 3.

zu B II. 5.

Convention d'alliance défensive, signée à Constantinople le 4 juin 1878, suivi d'une Annexe du 1$^{er}$ juillet 1878. (Turquée, Grande-Bretagne). In: Martens N.R.G. 2. Sér. Tome 2. S.693 - 694.

zu B II. 6.

Berliner Vertrag vom 13. Juli 1878. (Deutschland, Österreich-Ungarn, Frankreich, Großbritannien, Italien, Rußland). In: Martens N.R.G. 2. Sér. Tome 2. S.701 - 719.

zu B II. 6.

Geheimes Zusatzabkommen zwischen Österreich - Ungarn und dem Osmanischen Reich vom 13. Juli 1778. In: Martens N.R.G. 2. Sér. Tome 2. S.870 - 878.

zu B II. 6.

Convention vom 21. April 1879 zwischen Österreich - Ungarn und dem Osmanischen Reich betreffend die Besetzung von Bosnien und der Herzegowina. In: Das Staatsarchiv. Sammlung der offiziellen Aktenstücke zur Geschichte der Gegenwart. Hrsg. von H. von Kruner - Auenrode und Ph. Hirsch. Bd.36. Leipzig 1880. S.292 - 293.

zu B II. 6.

Der Drei-Kaiser-Vertrag vom 18. Juni 1881. In: League of Nations, Bd.1, No 4, S.189.

zu B III.

Pariser Friede vom 30. Mai 1814.
In: Martens, N.R. Bd.2, S.1 ff.

Wiener Kongressakte vom 9. Juni 1815.
In: Martens, N.R. Bd.2, S.379.

Memorandum vom 2. Dezember 1854.
In: Martens, N.R.G. Bd.15, S.600.

Pariser Friedensvertrag vom 30. März 1856.
In: Pr. GS 1856, S.557 - 575.

Convention Etablissant Le Statut Définitif
Du Danube. Signée à Paris, Le 23 Juillet 1921.
In: LNTS 26 (1924), S.174 - 199.

Vertrag von Sinaia.
In: RGBl. 1939, II, S.769 - 777.

zu B IV. 1.

Vertrag zwischen China und dem Deutschen Reich über Kiautschou vom 6. März 1898. In: Martens N.R.G. 2. Sér. Tome 30. S.326.

zu B IV. 2.

Traité entre la Chine et la Russie, le 27 mars 1898.
In: Questions diplomatiques et coloniales. Paris 1898.
Tome IV. S.311.

Treaty Of Friendship And Alliance Between The Republic Of China And The Union Of Soviet Socialist Republics.
Signed At Moscow, On 14 August 1945.
In: United Nations Treaty Series Volume 10/ 1947.
S.334 - 339.

Agreement On Port Arthur. Signed At Moscow, On 14 August 1945.
In: United Nations Treaty Series Volume 10/ 1947.
S.358 - 360.

zu B IV. 3.

Treaty between China and Great Britain concerning Wei - hai - wei, signed at Peking, July 1st 1898.
In: Martens N.R.G. 2. Sér. Tome 32. S.90 ff.

zu B IV. 4.

Traité entre la Chine et la France, le 18 novembre 1898.
In: Mac Murray: Treaties and agreements with or concerning China 1894 - 1919. Washington 1919. S.128.

zu B V. 1 + 2.

Friedensvertrag von Versailles. (Gesetz über den Friedensschluß zwischen Deutschland und den Alliierten und Assoziierten Mächten vom 16. Juli 1919).
Sonderdruck der Nr.140 des RGBl. 1919, S.687 bis 1350.

zu B V.3. b)

Vertrag zwischen der Freien Stadt Danzig und Polen, abgeschlossen in Paris am 9. November 1920 (sogenanntes Warschauer Abkommen).
In: LONTS 2 (1921), S.191 - 207.

Abkommen zwischen der Freien Stadt Danzig und Polen zur Ausführung und Ergänzung des Polnisch-Danziger Vertrages vom 9. November 1920 vom 24. Oktober 1921.
In: Lewin sky - Wagner - Crusen Bd.11, S.442 - 545.

zu B VI. 1.

Vertrag über den Anschluß der zur Grafschaft Tirol gehörenden Gemeinde Jungholz an das bayerische Zoll- und indirekte Steuersystem. Wien 3. Mai 1868.
In: Regierungsblatt für das Königreich Bayern 1868, S.1245 bis 1254. Schlußprotokoll S.1255 - 1264.

zu B VI. 2.

Vertrag zwischen dem Deutschen Reich und Österreich - Ungarn betreffend den Anschluß der österreichischen Gemeinde Mittelberg an das Zollsystem des Deutschen Reichs vom 9. Dezember 1890. In: RGBl. 1891, S.59 - 64. Schlußprotokoll S.65 - 69.

zu B VI. 1. u. 2.

Vertrag zwischen dem Deutschen Reich und dem Bundesstaat Österreich über die Regelung des Geld- und Devisenverkehrs mit den an das deutsche Zollgebiet angeschlossenen österreichischen Gebietsteilen vom 27. Mai 1936.
In: RGBl. 1936, II, S.151.

zu B VI. 3.

Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die deutschen Vermögenswerte in der Schweiz vom 26. August 1952.
In: RGBl. 1953, II, S.17 - 21.

Vertrag vom 23. November 1964 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Einbeziehung der Gemeinde Büsingen am Hochrhein in das schweizerische Zollgebiet.
In: BGBl. 1967, II, S.2029-2037.

## Dokumente

zu B II. 6.

Brief des Kaisers Franz-Joseph vom 5. Oktober 1908 über die Inkorporation von Bosnien und der Herzegowina. In: Documents pour servir à l'histoire du droit des gens. Ed. par Karl Strupp. 2. éd. Tome II, S. 32 - 33.

zu B V. 1. (Dokumente des Geheimen Bayerischen Staatsarchivs)

Antrag von Seiten des Staatsministerium des Königlichen Hauses und des Äußeren an Seine Majestät den König. München 29. Juni 1867. In: MA 1936 AV: Die Aufnahme der Österreichischen Gemeinde Jungholz in das Bayerische Zollsystem betreffend. (Conv. I. vom 7.11.1865 bis 14.11.1868).

Preußische Gesandtschaft München an das Bayerische Staatsministerium des Äußeren. München 30. Juli 1920.

Bayerische Staatsministerium der Finanzen an das Staatsministerium des Äußeren. München 10. August 1920. In: MA 1943 AV Jungholz (1919 - 1925).

zu B V. 2.

Graf Szechenyi an Graf von Hatzfeldt Staatsministerium und Staatssekretär des AA Berlin. Berlin 1. Dezember 1883. In: Conv. I. 1883 - 1890: Betreffend die Aufnahme der Österreichischen Gemeinde Mittelberg in den deutschen Zollverband. MA 1943 AV.

Bezirksamt Sonthofen an das Staatsministerium für Landwirtschaft. München 3. Dezember 1923. In: MA 1943 AV Mittelberg 1923 - 1924.

Bayerisches Staatsministerium für Landwirtschaft an das Reichswirtschaftsministerium für Ernährung und Landwirtschaft in Berlin. München 22. Januar 1924. In: MA 1943 AV Mittelberg 1923 - 1924.

Freistaat Bayern - Staatsministerium für Handel, Industrie und Gewerbe an das Staatsministerium des Äußeren. München 4. Juli 1924. In: MA 1943 AV Jungholz Bd. III, 1919 - 1925.

Erklärung der Österreichischen Nationalbank. Wien 12. März 1924. In: MA 1943 AV Jungholz Bd. III, 1919 - 1925.

Verbalnote der Kaiserlichen und Königlichen Österreichisch - Ungarischen Botschaft an das Reichskanzleramt. Berlin 15. Januar 1912. In: MA 1943 AV Mittelberg 1891 - 1918.

Königliches Staatsministerium der Finanzen an das Königliche Staatsministerium des Königlichen Hauses. München 4. Oktober 1918. In: MA 1943 AV Mittelberg 1891 - 1918.

Einleitung:

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit der Rechtslage, die sich auf Grund völkerrechtlicher Verträge ergibt, wenn ein Staat auf seinem Gebiet einem anderen Staat Rechte einräumt, die den begünstigten Vertragspartner dazu befähigen, staatliche Gewalt in fremdem Hoheitsbereich auszuüben.

Es soll anhand von völkerrechtlichen Verträgen untersucht werden, welche verschiedenen Ausgestaltungen derartige Vertragsbeziehungen zwischen zwei Staaten erfahren haben. Dabei werden nur solche völkerrechtlichen Verhältnisse herangezogen, die vor dem Abschluß des Montanunionsvertrages liegen.

Mit dem Bemühen, supranationale europäische Einrichtungen zu schaffen, wurde eine umfangreiche Diskussion in der deutschen Völkerrechts- und Staatswissenschaft ausgelöst, die zu einer näheren theoretischen Durchdringung der Übertragung von Hoheitsrechten führte.

Eine Entscheidung über die Frage, ob es sich bei dem Montanunionsvertrag um eine Abtretung oder eine Übertragung der Ausübung von hoheitlicher Gewalt handelt, braucht in dieser Arbeit nicht getroffen zu werden.

Mit dieser Arbeit soll überprüft werden, ob und inwieweit das Institut der Übertragung von Hoheitsrechten in der völkerrechtlichen Praxis bekannt war und angewendet wurde, obwohl in der älteren völkerrechtlichen Literatur eine eingehende Klärung des Begriffs der Übertragung und seine Abgrenzung zu der Ausübungsübertragung noch nicht stattgefunden hatte.

Um die wesentlichen Kriterien für die Begriffsbildung herausstellen zu können, muß der Untersuchung der völkerrechtlichen Verträge eine abstrahierende Darstellung über die Rechte und Pflichten der an einer derartigen Übertragung beteiligten Staaten vorausgeschickt werden. Eine Stellungnahme zur Übertragung von Hoheitsrechten kann nicht nur auf den Gesichtspunkt der Zweckmäßigkeit der Begriffsbildung beschränkt bleiben, sondern muß die Einordnung dieses Instituts in das moderne völkerrechtliche Begriffssystem berücksichtigen.

## A. Allgemeiner Teil: Die begriffliche Einordnung der Übertragung von Hoheitsgewalt

### I. Der Begriff der Hoheitsrechte

Bevor man den Vorgang einer Übertragung von Hoheitsrechten analysiert, ist zunächst der Begriff der Hoheitsrechte zu klären. Da dieser Begriff in der Geschichte einen gewissen Bedeutungswandel durchgemacht hat, muß kurz auf seine historische Entwicklung eingegangen werden.

#### 1. Staat und Staatsgewalt in der historischen Entwicklung

Dem mittelalterlichen Lehnsstaat, der in eine Vielzahl von Herrschaftsordnungen und Dienstverhältnisse aufgegliedert und durch ein weitgehend auf persönlichen Beziehungen beruhendes Verbandsleben charakterisiert wurde, war die Vorstellung von einer einheitlichen Staatsgewalt mit den aus ihr ableitbaren Hoheitsrechten fremd. [1] Das Reich bildete zwar die oberste Verbandseinheit und nahm die Spitze in diesem System von Abhängigkeit ein; es besaß jedoch kein universales Herrschaftsmonopol, sondern war im Wesen seiner Herrschaft beschränkt. [2] Die dem Reich zustehenden, als regalia majora bezeichneten Herrschaftsbefugnisse waren katalogartig aufzählbare Rechte, die weder auf allgemeine staatsrechtliche Grundsätze zurückgeführt, noch aus einer überragenden staatlichen Machtstellung hergeleitet wurden. Sie beruhten vielmehr auf besonderen Rechtstiteln. Der Begriff Regalia galt ursprünglich nur für die Rechte, die den König zur Ausübung öffentlicher Funktionen befähigten. Regalität eines Rechtes bedeutete ausschließliche Zuständigkeit des Königs oder eines von ihm Beliehenen, dieses Recht zu verwirklichen. [3] Anfangs erfolgte die Regalienleihe nur an die dem König bereits durch das Lehnsband verbundenen Lehnsträger. Diese wurden noch zusätzlich zur ordnungs- und zur pflichtmäßigen Ausübung des verliehenen Rechts verpflichtet, so daß die Lehnsträger eine Art Pflichtrecht erwarben, bei

---

1) Waldecker, S.282; Gierke, S.154.
2) v.d. Heydte, Souveränitätsbegriff, S.166.
3) Thieme, S.61; Nettelbladt, S.248; Below, S.148; Conrad, S.185.

dem der Pflichtgehalt den Umfang des Rechts ausfüllte. Der Beliehene sollte die Regalien nicht weiterleihen. Der König nahm ein Aufsichtsrecht über die Regalienausübung in Anspruch, das er durch ein Interventionsrecht geltend machen konnte.[4] Der sich im Laufe der Zeit auch auf die Regalien erstreckende Leihezwang und ihre Erblichkeit machten den Beliehenen praktisch zum Inhaber der Regalien, da eine einseitige Rücknahmemöglichkeit durch den König nicht vorgesehen war und seine reale Machtstellung meist für eine gewaltsame Rückgliederung der Regalien in den eigenen Herrschaftsbereich nicht ausreichte.[5] Damit schieden viele Regalien endgültig aus der Herrschaftssphäre des Königs aus. Das Reich bestand dennoch lange auf der Fiktion seines königlichen Oberaufsichtsrechts über die fürstliche Regalienausübung.[6]

Seit dem 13. Jh. sammelten sich die Regalien in zunehmendem Maß bei den Fürsten. Durch das fürstliche Bestreben, den privaten und amtlichen Besitz zu einem zusammenhängenden Ganzen zu gestalten, die politische Macht zu konzentrieren und die vielgestaltigen Rechte zu einer eigenständigen und einheitlichen Gewalt zu verschmelzen, entstand in den Jahrhunderten die Landeshoheit. Mit dem Westfälischen Frieden, in dem den Landesherren die von ihnen errungene Herrschaftsgewalt als Landeshoheit bestätigt wurde, fand dieser Prozeß seinen Abschluß.[7]

Die Landeshoheit setzte sich aus unterschiedlichen persönlichen und dinglichen Herrschaftsrechten mit nur zum Teil hoheitlichem Charakter zusammen. Sie bestand in einem Bündel von Herrschaftsbefugnissen, in einem Konglomerat ungleichartiger Rechte über Personen und Gebiete. Diese Ansammlung der verschiedensten Rechte ließ sich nicht aus einem übergeordneten Prinzip herleiten. Die Landesherren konnten den Bestand an Rechten durch

---

4) Kern, S.70; Thieme, H., S.77.
5) Thieme, H., S.68; Mitteis, S.521-22.
6) Thieme, H., S.85; Meister, S.108 und 171; Hartung, S.59.
7) Waitz, S.28; Epplen, S.36; Himmelstoß, S.47; Giese, Staatsrecht, S.38/39.

Verpfändung, Abtretung und Erwerb vermindern oder vermehren.[8] Daher waren die Landeshoheiten der einzelnen Landesherren nach Zahl, Art und Umfang ihrer Herrschaftsbefugnisse unterschiedlich. Jedes vom Landesherrn in Anspruch genommene Recht aus dieser zufälligen und oft unübersehbaren Summe von Herrschaftsgewalt beruhte auf einem Rechtstitel und mußte im Fall der Bestreitung von ihm bewiesen werden.

Während der Zeit des Lehnsstaates und der fürstlichen Landeshoheit verstand man also unter den einem Hoheitsträger zustehenden Rechten die Anhäufung von verschiedenartigsten Herrschaftsbefugnissen mit hoheitlichem aber auch privatem Charakter.

## 2. Der Begriff des modernen Staates

Mit der Entstehung des modernen Staates in der Neuzeit wurden die Grundlagen für die Konzeption von einer einheitlichen Staatsgewalt geschaffen. Eine der geistigen Wurzeln des modernen Staates bildet die sich vom geschichtlichen Denken abwendende naturrechtliche Staatstheorie, die den Staat nicht länger als Ergebnis einer historischen Entwicklung betrachtet sondern ihn als System versteht. Die Entstehung des Staates und seiner Gewalt wird aus der vertraglichen Vereinigung unabhängiger, den Ursprung der Macht bildender Individuen abgeleitet.[9] Diese Gewalt ist nicht mehr ein geschichtlich gewachsenes Bündel von Rechten[10] sondern ein aus bestimmten Prämissen deduziertes Institut, das durch den Schluß von der Situation auf den Zweck und vom Zweck auf das Mittel entstanden ist.[11]

Zutreffend bezeichnet Krüger daher die Landeshoheit als die "unstaatliche Vorgängerin" der Staatsgewalt.[12]

---

8) Krüger, Staatslehre, S.246; Berchtold, S.154.
9) Hobbes, S.174; Krüger, Staatslehre, S.56; Jellinek, Staatslehre, S.458.
10) Gönner, Staatsrecht, S.42 und 96; Epplen, S.109; Schwerin-Thieme, S.191.
11) Krüger, Staatslehre, S.58 und 824.
12) Krüger, Staatslehre, S.824.

Nach dem heutigen begrifflichen Verständnis der Staatsgewalt ist diese die Macht des Staates, sich einseitig die Mittel zu beschaffen, die ihm gestellten Aufgaben in jeder Lage durchzuführen und die Fähigkeit zu regieren, anzuordnen und den ihm unterworfenen Personen und Verbänden ein bestimmtes Verhalten verbindlich vorzuschreiben.[13] Durch die Staatsgewalt hat der Staat die Möglichkeit, einseitig nur ihm vorbehaltene und daher vor allem ihn kennzeichnende Mittel, wie Befehl und unwiderstehlichen Zwang zur Durchsetzung seiner Ziele einzusetzen.[14] Die Staatsgewalt umschließt das allumfassende staatliche Können, die Lebensvorgänge in einer Gemeinschaft zu regeln. Sie erfaßt potentiell alle Lebensbereiche. Aus ihr fließen alle staatlichen Kompetenzen und in ihr haben daher alle Hoheitsrechte ihre Grundlage.[15]

Wesentlich für den Begriff der Staatsgewalt ist, daß sie als eine Einheit aufgefaßt wird. Diese Einheitlichkeit der Staatsgewalt bedeutet, daß sie unbeschadet ihrer funktionellen Differenzierung nicht in Stücke oder einzelne Hoheitsrechte zerlegbar ist. Sie ist als Inbegriff der staatlichen Einwirkungsmöglichkeiten immer eine Einheit.[16] Diese setzt sich aus rechtlichen und gesellschaftlichen Beziehungen zusammen und stellt weder die Summe noch die Potenzierung der im Staat wirksamen Kräfte dar. Die Staatsgewalt ist vielmehr die herrschaftliche KOMPETENZ-KOMPETENZ des Staates, in der seine Existenz bedrohenden Grenzsituation frei zu entscheiden, welche Angelegenheiten des hoheitlichen Wirkungsbereichs er an sich ziehen und mit seinen Mitteln regeln will.[17] Der Begriff der Staatsgewalt ist daher dem Bemühen entzogen, ihn mit einem bestimmten Inhalt auszufüllen. Daß man die Staatsgewalt nur als eine inhaltlose KOMPETENZ-KOMPETENZ verstehen kann, wird bei einem Blick in die Geschichte deutlich. Die vom Staat geregelten Lebensbereiche haben nämlich in den Jahrhunderten einem großen Wandel unterlegen. Auf welche Gebiete sich die staatliche Aktivität erstreckt, hängt stets von der welt-

---

13) Hamann, S.191; Krüger, Staatslehre, S.826 und 834.
14) Wengler, Bd.I, S.116; Helfritz, S.114.
15) Kaufmann, Wehrbeitrag, Bd.II, S.786; Ermacora, S.129/130
16) Maunz-Dürig, Art.20, S.17; Rehm, S.193; Krüger, Souveräntität, S.310; Jellinek, Staatslehre, S.415.
17) Erler, Grundprobleme, S.18.

anschaulichen, politischen und wirtschaftlichen Konzeption der das Staatsleben bestimmenden Kräfte ab.

Während der Staat sich bestimmte Bereiche immer für seine hoheitliche Betätigung vorbehalten hat und wird, kann diese Entscheidung für andere Gebiete je nach den Zeitumständen unterschiedlich ausfallen. Die Geschlossenheit der einheitlichen Staatsgewalt wird von der Frage, ob der Staat bestimmte Bereiche einer Hoheitsregelung unterwirft oder sich einer solchen Betätigung enthält, nicht berührt.[18] Da die Staatsgewalt sich als eine systematisch begründete GENERAL- und BLANKOVOLLMACHT darstellt, ist sie immer und überall dieselbe. daher weisen einzelne Staatstypen auch keinen Unterschied in der Staatsgewalt auf. So besteht das besondere Kenn zeichen der Demokratie nicht in der Existenz und dem Umfang ihrer Staatsgewalt sondern allein in der Trägerschaft der Staatsgewalt durch das Volk.[19]

Bei der allumfassenden Staatsgewalt werden die historisch und positiv rechtlich begründeten Regalien zu einem Fremdkörper im System.

Die meisten und wesentlichen dieser Regalien sind in dem Begriff der Staatsgewalt aufgegangen, während die sogenannten niederen Regalien entweder verschwanden oder nur in abgewandelter Form weiterlebten, z.B. Finanzmonopole.[20]

Nach heutiger Auffassung sind Hoheitsrechte somit die aus der Staatsgewalt ableitbaren Herrschaftsrechte, die den Staat zur Erfüllung seiner Aufgaben gegebenenfalls mit Zwang befähigen. Die Staatsgewalt und damit die Hoheitsrechte erhalten den besonderen Charakter durch ihre enge Verbindung mit dem Staatszweck, der gleichzeitig ihre Rechtfertigung und ihre Begrenzung bildet. Hoheitsrechte sind nicht als Teile einer begrenzten

---

18) Erler, Grundgesetz, S.21; ders. Staatssouveränität, S.40; Kelsen, Problem, S.46.
19) Krüger, Staatslehre, S.829.
20) Krüger, Staatslehre, S.825; WACKE, S.19.

Summe von Herrschaftsrechten zu verstehen, sondern sie sind Ausstrahlungen der ihrem Begriff und Wesen nach allumfassenden einheitlichen Hoheitsgewalt. Das schließt nicht aus, daß die Staatsgewalt sich gegenständlich aufgliedern bzw. nach ihren Funktionen begrifflich einteilen läßt. Hierdurch wird die Erkenntnis, daß die Staatsgewalt sich in einer Enumeration weder erfassen noch erschöpfen läßt, nicht beeinträchtigt.[21)]

### 3. Staatsgewalt und Gebietshoheit

Ebenso wie die Staatsgewalt in ihrer Einheitlichkeit zum Wesen des modernen Staats gehört, ist auch das G e b i e t Voraussetzung für die räumliche Selbstdarstellung des Staates.

In der Mehrzahl der Fälle, in denen der Staat seine Hoheitsgewalt nicht selbst ausübt, sondern einem anderen Hoheitsträger überläßt, ist das Gebiet des betroffenen Staates oder doch ein räumlich beschränkter Gebietsausschnitt beteiligt. Daher ist nachfolgend auf die besondere Beziehung des Staates zum Gebiet einzugehen.

Die Beziehung des Staates zum Gebiet wird als sogenannte Gebietshoheit bezeichnet. Sie wurde in den bisherigen Ausführungen noch nicht berücksichtigt.

Erst seit etwa 150 Jahren wird ein abgegrenztes Gebiet als notwendige Voraussetzung für das Bestehen des Staates angesehen.[22)] Klüber ist der erste, in dessen Staatsdefinition das Gebiet als wesentliches Element erscheint:

> "Bilden Menschen auf einem bestimmten Landbezirk eine bürgerliche Gesellschaft unter gemeinschaftlicher Oberherrschaft, so heißt ihre Verbindung Staat." [23)]

Im 19. und 20. Jahrhundert entstanden zahlreiche sogenannte

---

21) Thoma, Wehrbeitrag, Bd.II, S.166; Klein, S.22.
22) Jellinek, Staatslehre, S.382.
23) Klüber, Staatsrecht, S.1.

Gebietstheorien, die stets eng verknüpft mit der jeweils herrschenden Vorstellung vom Staat waren und daher der heutigen Auffassung vom Staat meist nicht mehr entsprechen.[24] Neben den Haupttheorien, - der Patrimonialtheorie, der Objekt- oder Eigentumstheorie, der Kompetenz- oder Zuständigkeitstheorie und der Raum- oder Eigenschaftstheorie - gibt es noch sogenannte Kombinationstheorien, die aber wegen ihrer untergeordneten Bedeutung und ihrer Unerheblichkeit für das vorliegende Thema völlig außer Betracht bleiben können.

a) Die auf das Lehnsrecht zurückgehende P a t r i m o n i a l t h e o r i e setzte das Verhältnis des Staates zum Staatsgebiet dem des Eigentümers zum Grundstück gleich, eine Konsequenz aus der personenbezogenen Stellung des Feudalherren.[25]

b) Während der Zeit der fürstlichen Landeshoheit entstand die O b j e k t - o d e r E i g e n t u m s t h e o r i e. Sie sprach dem den Staat verkörpernden Herrscher ein öffentlich-rechtliches Herrschaftsrecht am Staatsgebiet zu. Das Gebiet stand dem Fürsten als Objekt des staatlichen Herrschens gegenüber.[26] Gerber bezeichnete diese Gebietshoheit daher als "staatsrechtliches Sachenrecht".[27]

c) Überwiegend von der österreichischen Lehre wird die von Radnitzky entwickelte K o m p e t e n z - o d e r Z u s t ä n d i g k e i t s t h e o r i e vertreten, die auf eine rein juristische Erfassung des Gebiets abstellt.[28] Danach ist der Staat u.a. Träger räumlicher Kompetenzen, die ihm die Befugnis zum Erlaß von Staatsakten in einem bestimmten Raum verleiht.[29] Diese Theorie sieht die Gebietshoheit als eine wesentliche Eigenschaft der Staatsgewalt an.[30]

---

24) Menzel, Gebietserwerb, S.617.
25) Schade, S.2; Heimburger, S.11; Giese, Staatsrecht, S.13
26) Ridder, S.628; Waldecker, S.491; Laband, 4.Aufl., S.192.
27) Gerber, C.F., S.62.
28) Radnitzky, Staatsgebiet, S.340; Giese, Gebietshoheit, S.226.
29) Schade, S.5/6; Henrich, S.33 und 38.
30) Schade, S.12; Giese, Gebietshoheit, S.227.

d) Mit der Überwindung der mittelalterlichen Staatsvorstellung und der Hinwendung zur modernen Staatstheorie tritt die R a u m - o d e r E i g e n s c h a f t s t h e o r i e an die Stelle der Objekt- oder Eigentumstheorie. In Übereinstimmung mit der Lehre vom modernen Staat unterscheidet diese Theorie scharf zwischen der staatlichen Herrschaftsgewalt (imperium) und dem Privateigentum (dominium). Hiernach ist das Staatsgebiet keine Sache sondern ein Element im Begriff des Staates. Daher lehnt die Raumtheorie eine Gegenüberstellung des Staates als Subjekt mit dem Staatsgebiet als Objekt ab.[31] Das Gebiet bildet die Verkörperung des Staates und ist der Raum, in dem der Staat mit Ausschließlichkeit seine Herrschaftsgewalt entfaltet und seine Aufgaben erfüllt.[32] Das Gebiet als Bestandteil des Staates schließt eine Herrschaft des Staates ü b e r den Raum zugunsten einer Herrschaftsentfaltung i m Raum aus. Die Gebietshoheit ist weder eine selbständige Funktion der Staatsgewalt noch ein dingliches Recht am Gebiet. Sie ist vielmehr die Staatsgewalt selbst in ihrer räumlichen Erscheinungsform. Daher besteht sie weder in einem Konglomerat bestimmter staatlicher Befugnisse noch kann sie in einzelne Hoheitsrechte aufgelöst werden. Die Gebietshoheit umschließt die Fülle der im Begriff Staatsgewalt enthaltenen Herrschaftsrechte in der Anwendung auf den besonderen, durch das Gebiet umrissenen Raum.[33] Die Gebietshoheit berechtigt zur Ausübung der staatlichen Gewalt im Staatsgebiet. Sobald der Staat Hoheitsakte unter Berufung auf sein Staatsgebiet setzt, verwirklicht er Gebietshoheit.[34] Die Gebietshoheit als ausschließlich raumbezogene staatliche Wirksamkeit schließt automatisch jede andere Macht von der Herrschaftsübung in dem besonderen Gebiet aus.[35] Jede hoheitliche Betätigung eines fremden Staates ist daher ohne Einwilligung des Inhabers der Gebietshoheit unzulässig und ist als Einwirkung auf die Gebietshoheit zugleich eine Beeinträchtigung der Staatsgewalt.

---

31) Fricker, S.9-10; Heimburger, S. 26.
32) Giese, Staatsrecht, S.14; Dahm, Bd.I, S.538.
33) Fricker, S.23-24.
34) Fricker, S.61-62.
35) Wengler, Bd.I, S.118; vgl. Kelsen, Principles, S.209.

Die Raum- oder Eigenschaftstheorie gibt am begrifflich klarsten das der modernen Staatsauffassung entsprechende Verhältnis von Staatsgewalt und Gebietshoheit, als auf den Raum bezogene Hoheitsgewalt wieder.

## 4. Gebietshoheit und "territoriale Souveränität"

Im modernen Völkerrecht wird gelegentlich, vor allem von Verdross, eine Trennung in Gebietshoheit (territorial supremacy) und territoriale Souverän ität (territorial sovereignty) vorgenommen. Die Folge dieser Unterscheidung ist die Existenz zweier selbständiger, in bestimmter Weise verfügbarer Rechte. Der Staat hat dabei die Fähigkeit, über die Gebietshoheit zugunsten eines anderen Staates zu verfügen, während er sich selbst die territoriale Souveränität vorbehält.[36] Verdross sieht in der Gebietshoheit die Grundlage für das Entstehen der territorialen Souveränität, worunter er das völkerrechtlich anerkannte Recht des Staates versteht, über sein Gebiet nach seinem Willen zu verfügen. Nach seiner Ansicht benutzt das Völkerrecht die Tatsache der Gebietshoheit als Anknüpfungspunkt, wenn es deren Inhaber zum territorialen Souverän macht.

Durch die Existenz der territorialen Souveränität wird aus dem Faktum der Gebietshoheit ein Recht auf ihre Ausübung, das ihren Inhaber berechtigt, andere Staaten an Einwirkungen auf sein Gebiet zu hindern.[37] Auch wenn der Staat zugunsten eines fremden Hoheitsträgers über seine Gebietshoheit verfügt, so verbleibt ihm doch die territoriale Souveränität und damit ein Keim der Gebietshoheit. Daher kann die Gebietshoheit bei einer entsprechenden Änderung der rechtlichen Verhältnisse jederzeit wieder zugunsten des territorialen Souveräns aufleben.

Es ist zweifelhaft, ob die Aufspaltung in territoriale

---

36) Klein, K.H., S.24.
37) Verdross, Völkerrecht, 4. Aufl., S.205-207; Guggenheim, Bd.I, S.336.

Souveränität und Gebietshoheit zweckmäßig ist. Sie erübrigt sich jedenfalls, wenn man die Gebietshoheit - wie in dieser Arbeit - als die auf das Staatsgebiet bezogene Staatsgewalt selbst versteht - da die Gebietshoheit dann sowohl den innerstaatlichen Herrschaftsanspruch des Staates als auch seinen außerstaatlichen Abwehranspruch und seine Verfügungsmacht umschließt.[38)]

Wie in den bisherigen Darlegungen gezeigt wurde, entspricht es der modernen Staatslehre, die Gebietshoheit als die auf den bestimmten räumlichen Bereich bezogene Staatsgewalt zu verstehen. Allein der Staat als Kompetenzinhaber ist also zu hoheitlichem Handeln im Staatsgebiet berechtigt, womit gleichzeitig die hoheitliche Betätigung eines anderen Staates in demselben Gebiet ausgeschlossen wird.

Von diesem Grundsatz kennt das Völkerrecht jedoch Ausnahmen. So sieht z.B. Art.43 HLKO vor, daß im Fall der kriegerischen Besetzung fremden Gebiets die gesetzmäßige Gewalt auf die Besetzenden übergeht. Damit knüpft das Völkerrecht an die Tatsache der Beherrschung von feindlichem Gebiet bestimmte Rechtsfolgen. Die von dem Besetzenden ausgeübte Hoheitsgewalt hat ihre Grundlage also nicht im Staatsrecht, sondern ihr Titel beruht unmittelbar auf dem Völkerrecht und zwar auf sogenanntem Besatzungsrecht.[39)]

Wenn auch der Staat grundsätzlich das Herrschaftsmonopol auf seinem Gebiet besitzt, so stellt sich die Frage, ob dieser Grundsatz ausschließt, daß der Staat einen Teil seiner hoheitlichen Position einem anderen Völkerrechtssubjekt überläßt.

Diese Einräumung von hoheitlichen Zuständigkeiten an einen fremden Staat wird in der Literatur als ein Problem der Übertragung von Hoheitsgewalt diskutiert.

---

38) Ridder, S.628.
39) Berber, Bd.II, S.129; Mosler, Wirtschaftskonzessionen, S.190.

## II. Die Übertragung von Hoheitsrechten

Eine Übertragung von Hoheitsrechten setzt voraus, daß der Staat sich zugunsten eines anderen Hoheitsträgers in seiner Hoheitsgewalt beschränken oder diese sogar endgültig abgeben kann. Anders ausgedrückt, ist das die Frage nach der Übertragbarkeit von Hoheitsrechten. Seit langem haben Staaten in der völkerrechtlichen- und staatsrechtlichen Praxis privaten und öffentlichen Machtträgern Herrschaftsbefugnisse überlassen. Bei solchen Vorgängen ist fast immer eine nähere dogmatische Durchdringung der Übertragungsmodalitäten unterblieben.

### 1. nach dem Völkerrecht

Das Völkerrecht befaßt sich nicht ausdrücklich mit dem Problem einer Übertragung von hoheitlicher Gewalt. Weder erklärt das Völkerrecht eine Hoheitsübertragung für zulässig, noch hat es ein besonderes Rechtsinstitut der Übertragung von Hoheitsgewalt entwickelt.[40] Im Völkerrecht ist aber anerkannt, daß die Staaten ihre zwischenstaatlichen Beziehungen nach ihrem Willen und ihren Bedürfnissen gestalten können. Dieses Recht findet seine einzige Schranke an der rechtlichen Zulässigkeit eines vereinbarten Vertragsinhalts.[41] Ein gültiger völkerrechtlicher Vertrag muß inhaltlich den Prinzipien des Völkerrechts entsprechen. Vor allem darf kein Verstoß gegen zwingende völkerrechtliche Normen vorliegen.[42] Eine Verletzung dieser Regel ist selten, da das Völkerrecht von wenigen Ausnahmen abgesehen aus nachgiebigem Recht besteht. Auch die im Völkerrecht ungewöhnlichen Tatbestände der Unmöglichkeit und Unsittlichkeit werden bei einer Übertragung von Hoheitsgewalt kaum Bedeutung erlangen.[43] Es ist daher nicht erstaunlich, daß sich ein völkerrechtlicher Rechtssatz, der eine Hoheitsübertragung untersagt, nicht gebildet hat.

---

40) Fricker, S.71.
41) Nippold, S.181.
42) Gareis, S.180.
43) Anzilotti, S.257.

2. nach dem innerstaatlichen Recht

Das innerstaatliche Recht nimmt sogar in der Verfassung, nämlich in Art. 24 GG Stellung zur Übertragung von Hoheitsgewalt. Nach Abs. 1 von Art. 24 GG kann der Bund durch Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen. Abs. 2 desselben Artikels gibt dem Bund die Befugnis, in die Beschränkung von Hoheitsrechten einzuwilligen. Um Auslegung und Tragweite dieser Bestimmung sind in Praxis und Literatur anläßlich des deutschen Wehrbeitrages zur EVG im Jahre 1952 [44] heftige Auseinandersetzungen geführt worden. Nach dem Wortlaut von Art. 24 GG scheint der Verfassungsgeber von einer Übertragbarkeit hoheitlicher Gewalt auszugehen. Aus dem Verfassungstext läßt sich aber nicht eindeutig entnehmen, in welcher Form und mit welchen Auswirkungen eine Übertragung möglich sein soll. Auf diese Frage wird im weiteren Verlauf der Darstellung noch näher eingegangen.

Bei der anschließenden Untersuchung über die Fähigkeit des Staates, seine hoheitliche Gewalt zu beschränken, soll der Begriff der Übertragung als ein Oberbegriff verwendet werden, der sowohl die echte Abtretung als auch die Übertragung der Ausübung von Hoheitsgewalt umfaßt.

Bei einer Übertragung von Hoheitsgewalt sind folgende Möglichkeiten denkbar:

1. Die Voll- oder Teilabtretung des Staatsgebietes
2. Die Übertragung von auf ein bestimmtes sachliches Gebiet beschränkten Hoheitsrechten in ihrer Gesamtheit
3. Die Übertragung von einzelnen, sachlich beschränkten Hoheitsrechten
4. Die Übertragung von Teilausschnitten sachlich beschränkter Hoheitsrechte

---

44) BGBl. 1954, II, S.343 ff.

5. Die Übertragung von einzelnen, auf ein bestimmtes räumliches Gebiet beschränkten Hoheitsrechten.

a) Die Voll- oder Teilabtretung des Staatsgebietes

Die in der völkerrechtlichen Praxis seit je übliche Form der Übertragung von Hoheitsgewalt ist die sogenannte Gebietsabtretung oder die Gebietszession, die je nach ihrem Umfang total oder partiell vorkommen kann. In der Wissenschaft besteht keine einheitliche Auffassung über die rechtliche Konstruktion der Gebietsabtretung. Die divergierenden Meinungen lassen sich auf die jeweils vertretene Gebietstheorie zurückführen.

aa) Da das Gebiet nach der P a t r i m o n i a l t h e o r i e eine veräußerungsfähige Sache war, konnte der Gebietsherr nach privatrechtlich-sachenrechtlichen Grundsätzen unbeschränkt darüber verfügen. Der Gebietswechsel zwischen zwei Staaten wurde als eine dem privaten Erbfall analoge Erscheinung aufgefaßt. Man bezeichnete sie als Staatensukzession. Dieser Begriff hat sich bis heute erhalten.[45] Die rechtliche Konsequenz dieser Konstruktion war, daß der erwerbende Staat die Gesamtnachfolge in die Rechtsstellung des abtretenden Staates antrat, d.h. alle mit dem Gebiet zusammenhängenden Rechte erlangte und gleichzeitig für alle bereits entstandenen Verbindlichkeiten des Vorgängerstaates haftete.[46]

bb) Unter der Herrschaft der O b j e k t - E i g e n t u m s - t h e o r i e war der Landesherr befugt, Verfügungen in Analogie des privaten Eigentumsrechts über das Recht am Staatsgebiet, die sogenannte Gebietshoheit, zu treffen. Für diesen Vorgang bürgerte sich der Begriff der Zession ein. Das Gebiet bzw. die Gebietshoheit wurde an einen anderen Staat zediert. Da der begünstigte Staat die Gebietshoheit als ein von seinem Vorgänger abgeleitetes Recht erwarb, handelte es sich um einen

---

45) Berber, Bd.I, S.247.
46) Mosler, Wirtschaftskonzessionen, S.20; O'Connell, S.6.

derivativen Rechtserwerb. Der Zessionsvertrag bildete die Grundlage für den Rechtsübergang, bei dem Aktiva und Passiva auf den Erwerberstaat übergingen.[47]

cc) Für die K o m p e t e n z - oder Z u s t ä n d i g k e i t s t h e o r i e ist eine Gebietsabtretung eine Verschiebung in den räumlichen Kompetenzen der beteiligten Staaten. Die Gebietshoheit des Verliererstaates zieht sich zugunsten der räumlichen Kompetenz des Erwerberstaates aus dem betroffenen Raum zurück. Die Staatsgewalt des Erwerbenden ist nicht abgeleiteter Natur. Daher gehen auf ihn Rechte und Pflichten nicht automatisch als Folge der Gebietsveränderung über.[48]

dd) Die auf die Patrimonial- und Objektstheorie zurückgehenden Konstruktionen der Gebietsabtretung bzw. Gebietszession waren mit der im 19. Jahrhundert gewandelten Vorstellung vom Staat nicht mehr vereinbar. Dagegen steht die neue Auffassung vom Staat in Übereinstimmung mit der E i g e n s c h a f t s - oder R a u m t h e o r i e . Hiernach wird bei einem Gebietswechsel nicht mehr das Gebiet als solches abgetreten und auch nicht mehr die Staatsgewalt bzw. die Gebietshoheit des verpflichteten Staates übertragen. Vielmehr erstreckt der begünstigte Staat seine eigene Hoheitsgewalt auf das übernommene Gebiet. Das Imperium des einen Staates zieht sich zurück, und die Staatsgewalt des anderen Staates dehnt sich entsprechend aus. Während die ursprüngliche Staatsgewalt zurückweicht, tritt eine neue, nämlich die des anderen Staates auf. Damit verkleinert sich das räumliche Wirkungsfeld der alten Staatsgewalt und zugleich vergrößert sich der Herrschaftsbereich der neuen.[49] Durch die Erstreckung seiner Gebietshoheit auf den betroffenen Raum macht der Erwerber diesen zum integrierenden Bestandteil seines Staatsgebietes.[50] Bei dem übertragenden Staat besteht die Abtretung (oder auch Übertragung) aus zwei Vorgängen: Er

---

47) Schnitzer, S.107; Bansi, S.29; Schade, S.3.
48) Radnitzky, Staatsgebiet, S.343; Henrich, S.131; Schade, S.11 und 13; Schnitzer, S.108.
49) Giese, Gebietshoheit, S.185-186; Schoenborn, S.31.
50) Fricker, S.80; Hamel, S.111-112; Huber, M., S.32.

muß das bisher besessene Gebiet aufgeben und seinen Kompetenzbereich insoweit beschränken, als er sich jeder weiteren hoheitlichen Betätigung enthält und seine Organe aus dem Gebiet zurückzieht. Außerdem muß der verpflichtete Staat alles unterlassen, was den begünstigten Staat an der Ausbreitung seiner Gebietshoheit hindern kann.[51]

Bei dieser Form der Abtretung liegt also ein echter und unwiderruflicher Verzicht auf die Gesamtstaatsgewalt in einem räumlich begrenzten Teil des Staatsgebietes vor. Die Hoheitsgewalt scheidet endgültig aus dem Herrschaftsbereich des bisherigen Kompetenzinhabers aus, der sich seiner Stellung als Rechtsordnungssubjekt begibt.[52] Der Staat hat auf den aus seiner Hoheitssphäre ausgeschiedenen hoheitlichen Bereich keine Einwirkungsmöglichkeiten mehr; er kann sich insbesondere nicht durch einseitigen Akt, wie Kündigung oder Widerruf, wieder zum Inhaber der Staatsgewalt in dem betreffenden Raum machen.[53] Nur auf Grund eines entsprechenden Vertrages, für den der übereinstimmende Wille des begünstigten und des übertragenden Staates erforderlich ist, kann eine Rückübertragung der Hoheitsgewalt erfolgen. Das würde aber eine selbständige, neue Übertragung sein.

Der Erwerberstaat setzt die Staatsgewalt seines Vorgängers nicht fort, sondern verwirklicht eigene, nicht abgeleitete Hoheitsgewalt. Daher gehen auch Beschränkungen der hoheitlichen Gewalt des abtretenden Staates grundsätzlich nicht automatisch auf den Erwerber über.[54] Hoheitsakte, die als Ausdruck der individuellen Staatsgewalt anzusehen sind, können den Wegfall der Staatsgewalt nicht überleben. Die mit der weichenden Staatsgewalt untrennbar verbundenen Verpflichtungen gehen unter, da ihre Fortdauer an das Bestehen der Staatsgewalt gebunden ist. Grundsätzlich besteht zwischen den beiden Staaten kein rechtliches Band, das den Erwerber zu einem Einstehen für

---

51) Mosler, Wirtschaftskonzessionen, S.21; Huber, M.S.56.
52) Triepel, Delegation, S.29; Bernhardt, S.48; Schoenborn, S.6.
53) Klein, K.H. S.27.
54) O'Connell, S.211; Huber, M., S.18; Mosler, Wirtschaftskonzessionen, S.23.

die Verbindlichkeiten des Vorgängers verpflichtet.[55] Das schließt nicht aus, daß der Erwerber auf Grund von Vereinbarungen mit dem Vorgänger bestimmte Pflichten übernimmt. Auch durch anerkannte völkerrechtliche Regeln können seiner unbegrenzten hoheitlichen Betätigung gewisse Schranken gesetzt sein, wie durch den Grundsatz der Wahrung erworbener privater Rechte, Schutzrechte zugunsten ausländischer Staatsangehöriger, und durch den Übergang bestimmter lokalisierter Verpflichtungen.[56] Ob solche völkerrechtlichen Pflichten bestehen, ist einer Prüfung des Einzelfalles vorbehalten. Grundsätzlich kann der Erwerber seine Staatsgewalt in dem angegliederten Gebiet voll entfalten.

Somit kann festgestellt werden, daß ein Staat auf seine gesamte Staatsgewalt in einem räumlich begrenzten Gebiet zugunsten eines anderen Staates endgültig verzichten kann. Dadurch kann der begünstigte Staat seine Staatsgewalt auf diesen Raum erstrecken. Ein solches endgültiges Aufgeben der Hoheitsgewalt in einem Gebietsteil hat keine Auswirkungen auf die Rechtsstellung des abtretenden Staates hinsichtlich seiner Staatsgewalt im übrigen Staatsgebiet. In diesem bleibt er unverändert Inhaber der vollen Staatsgewalt.[57]

b) Die Übertragung von auf ein bestimmtes, sachliches Gebiet beschränkten Hoheitsrechten in ihrer Gesamtheit

Die durch Art.24 GG eröffnete Möglichkeit der Übertragung von Hoheitsrechten wird von denjenigen als etwas Systemwidriges angesehen, die in einer solchen Regelung einen Verzicht des Staates auf die Geschlossenheit seiner Staatsgewalt sehen.[58] Nach ihrer Ansicht durchbricht Art.24 GG den Grundsatz der Unteilbarkeit und Unveräußerlichkeit der Staatsgewalt, indem er eine echte Abtretung von sachlich beschränkten hoheitlichen

---

55) O'Connell, S.8; Schoenborn, S.49; Huber, M., S.32.
56) Kordt, S.51; Zermane k, S.95; Mosler, Wirtschaftskonzessionen, S.188.
57) Feilchenfeld, S.2.
58) Smend, Wehrbeitrag, Bd.I, S.150.

Rechten an außerstaatliche Hoheitsträger sanktioniert.[59] Der Begriff der Übertragung im Sinne von Art.24 GG wird von den Vertretern dieser Meinung so verstanden, daß Hoheitsrechte endgültig aus der Staatsgewalt ausgegliedert werden, so daß der Staat seine Stellung als Kompetenzinhaber verliert. Es tritt dann eine Änderung in der bestehenden Zuständigkeitsverteilung ein. Durch die Kompetenzverschiebung wechselt der Träger der Hoheitsrechte.[60] Das Hoheitsrecht scheidet seiner Substanz nach, quoad substantiam, aus der Herrschaftsgewalt des Staates aus und geht in gleichem Umfang in den Machtbereich des begünstigten Staates über.[61] Durch den endgültigen Verzicht des belasteten Staates auf einen Teil seiner Herrschaftsgewalt wird die Innehabung der Hoheitsrechte auf den begünstigten Staat verlagert, der damit die Befugnis zur eigenrechtlichen Ausübung erwirbt, also unmittelbar wirksame Hoheitsakte aus eigenem Recht im fremden Staatsgebiet setzen kann.[62] Die Eingriffsbefugnisse der hoheitlichen Gewalt in ihrer besonderen Ausgestaltung gehen auf den erwerbenden Staat über. Der abtretende Staat kann das ausgeschiedene Hoheitsrecht nicht mehr verwirklichen, da es nicht länger zu seiner Kompetenzsphäre gehört.[63] Die durch eine Abtretung bewirkte Kompetenzverschiebung hat zur Folge, daß der Staat seinen Bürgern gegenüber nicht mehr der alleinige Hoheitsträger ist. Eine solche endgültige Weggabe findet dann statt, wenn die Hoheitsrechte unwiderruflich übertragen werden, d.h. wenn für den belasteten Staat keine rechtliche oder tatsächliche Kündigungsmöglichkeit besteht und er das Hoheitsrecht nicht einseitig seiner Hoheitssphäre wieder zuführen kann.[64]

---

59) Steindorff, S.12; Süsterhenn, Wehrbeitrag, Bd.I, S.270; Vernon, S.189; Maunz, Wehrbeitrag, Bd.II, S.593; Schätzel, Wehrbeitrag, Bd.II, S.632; Ophüls, S.1698; Furler, S.1402; Seeler, Europäische Einigung, S.152.

60) Münch, Abgrenzung, S.87; Bundesregierung, Wehrbeitrag, Bd.III, S.268; Osterheld, S.12-13; Hamann, S.190; Ter-Nedden, S.12.

61) Forsthoff, Wehrbeitrag, Bd.II, S.33a; Schlochauer, Rechtsnatur, S.363; Kruse, Kraus, S.118.

62) Kraus, H., Bundesrepublik, S.22; Herzog, Bundes- und Landesstaatsgewalt, S.83; Maunz-Dürig, Art.24, S.7-8; Bayer. S.329; Schüle, S.244 und 252; Bernhardt, S.48; Koellreutter, S.89-90.

63) Kraus, H., Bundesrepublik, S.22; Mangoldt-Klein, S.665; Herzog, Europäische Menschenrechtskonvention, S.46; ders. Bundes- und Landesstaatsgewalt, S.84.

64) Klein, Wehrbeitrag, Bd.II, S. 468; Ophüls, Grundgedanken,S.289.

Gegen diese Auffassung, der Staat könne sich endgültig seiner hoheitlichen Gewalt entäußern, wird zu Recht eingewendet, eine solche These bedeute einen Rückfall in überholte landeshoheitliche Vorstellungen. Die Landeshoheit bestand - wie bereits ausgeführt - in einem zusammenhanglosen Bündel von Einzelrechten, über die auch getrennt verfügt werden konnte. Für solche Vorgänge war der aus dem Privatrecht stammende Begriff der Übertragung angemessen.[65)]

Da die Staatsgewalt nach moderner Auffassung nicht das mehr oder weniger zufällige Ergebnis eines Sammelns und Erwerbens von einzelnen Rechten, sondern ein systematisches einheitliches Gebilde ist, entstanden aus dem Schluß vom Zweck auf das Mittel, läßt sie sich weder aus Bruchstücken staatlicher Gewalt zusammensetzen, noch läßt sich ein Stück aus ihr herausbrechen.[66+67)]

Hoheitsrechte sind essentielle Elemente der einheitlichen Staatsgewalt, die die staatliche Machtausübung in Richtung auf ein bestimmtes Sachgebiet bezeichnen. Sie haben keine selbständige rechtliche Bedeutung und können daher auch nicht abgetreten werden.[68)]

Die Zerlegung der umfassenden und einheitlichen Potenz des Staates ist systematisch und begrifflich nicht möglich, da die Staatsgewalt weder beschreibbar noch inhaltlich festlegbar ist.[69)] Das bedeutet für die einzelnen Hoheitsrechte, daß sie nicht genau zu umschreiben sind und auch nicht aus der einheitlichen Staatsgewalt herausgelöst werden können.[70)]

Wenn die Auffassung von der Möglichkeit einer echten Abgabe hoheitlicher Gewalt zutreffend wäre, so müßte das zu einer substantiell lückenhaften Staatsgewalt führen, die keine

---

65) Krüger, Über die Herkunft der Gewalt, S.722.
66) Erler, Grundgesetz, S.18; (Schmitt,C., Politische Theologie, S.22; ders. Verfassungslehre, S.371-372; Erler, Staatssouveränität, S.31 ff.)
67) Krüger, Über die Herkunft der Gewalt, S.722.
68) Glaesner, S.753; Bundesregierung, Wehrbeitrag, Bd.II, S.9.
69) Erler, Grundgesetz, S.19.
70) Erler, Grundgesetz, S.21; Krüger, Staatslehre, S.724.

Staatsgewalt im Sinn der heutigen Begriffsbestimmung mehr wäre. Mit dem Verlust der Staatsgewalt würde auch die Staatsqualität des übertragenden Staates untergehen.[71] Die durch die Hoheitsabgabe erfolgte endgültige Funktionseinbuße würde dem Staat die Möglichkeit zur Aufnahme bestimmter Tätigkeiten nehmen. Damit wäre er nicht mehr Inhaber der Kompetenz-Kompetenz und hätte aufgehört, als souveräner Staat zu existieren.[72]

Der Staat kann also nicht die Gesamtheit der hoheitlichen Gewalt, die ein bestimmtes, sachlich beschränktes Gebiet betrifft, z.B. die auswärtige Gewalt, die innere Verwaltung, die Steuerhoheit, für sein Gesamtstaatsgebiet abtreten. Dadurch würde nämlich die Potenz Staatsgewalt aufgesplittert. Die dem Staat noch verbleibende Macht wäre nicht mehr als die für seine staatliche Existenz vorauszusetzende Staatsgewalt anzusehen.

Zwar lehnt auch Jellinek eine echte Abgabe von Hoheitsrechten als unvereinbar mit der Einheitlichkeit der souveränen Staatsgewalt ab. Er meint aber, aus der Staatsgewalt fließende Rechte könnten einem anderen Hoheitsträger "zur Ausübung nach eigenem Recht" übertragen werden. Die Folge wäre, daß der berechtigte Staat seinen Willen im Gebiet des verpflichteten Staates geltend machen kann, wobei er innerhalb der vertraglichen Grenzen unkontrollierbar ist. Nach Jellineks Ansicht hat der Staat sich aber in der Grenzsituation für seine höchste Pflicht, nämlich die zur Selbsterhaltung zu entscheiden, selbst wenn das auf Kosten der Verpflichtung zur Vertragstreue geht.[73] Er muß in dieser Situation also die übertragene Hoheitsgewalt einseitig zurücknehmen.

Wenn jedoch dem verpflichteten Staat eine Rücknahme der übertragenen Hoheitsrechte möglich ist, so wären diese nicht

---

71) Krüger, Über die Herkunft der Gewalt, S.725.
72) Erler, Staatssouveränität, S.40-41.
73) Jellinek, Staatenverbindung, S.41-57.

e n d g ü l t i g aus seinem Kompetenzbereich ausgeschieden. Dann lag auch keine unwiderrufliche Weggabe von Staatsgewalt vor.

Auch die Jellineksche Konstruktion der Übertragung von Hoheitsgewalt stellt demnach keine echte Weggabe von hoheitlicher Gewalt dar.

c) Die Übertragung von einzelnen, sachlich beschränkten Hoheitsrechten

Da die Staatsgewalt nicht in einzelne Hoheitsrechte zerlegbar ist, kann der Staat - ebensowenig wie er sich der G e s a m t h e i t der Hoheitsgewalt für einen sachlich beschränkten Bereich endgültig entäußern kann - auch e i n z e l n e sachlich beschränkte H o h e i t s r e c h t e nicht unwiderruflich abgeben. Ein solcher Vorgang würde nämlich einen endgültigen Funktionsverlust bewirken, und der Staat wäre dann nicht mehr Inhaber der Kompetenzhoheit.[74]

d) Die Übertragung von Teilausschnitten sachlich beschränkter Hoheitsrechte

Auch Teilausschnitte sachlich beschränkter Hoheitsrechte können nicht mit endgültiger Wirkung fortgegeben werden, z.B. Verwaltungsgerichtsbarkeit, Umsatzsteuerhoheit, denn auch Teilausschnitte hoheitlicher Gewalt sind Staatsgewalt und unterscheiden sich nur umfangmäßig, nicht der Sache nach von den Hoheitsrechten. Teilausschnitte sachlich beschränkter Hoheitsrechte unterliegen daher denselben Regeln wie die Hoheitsrechte selbst. Eine endgültige Abgabe von Teilausschnitten hoheitlicher Gewalt würde zu einer Zersplitterung der einheitlichen Staatsgewalt führen und damit die Einbuße der funktionalen Kompetenz-Kompetenz zur Folge haben.

---

74) Erler, Staatssouveränität, S.41.

In den bisherigen Ausführungen wurde dargelegt, daß die Übertragbarkeit von Hoheitsrechten mit dem modernen Begriff der einheitlichen Staatsgewalt unvereinbar ist.

Die völkerrechtliche Praxis zeigt aber, daß Staaten in dem räumlichen und sachlichen Bereich anderer Staaten hoheitlich tätig gewesen sind und noch tätig werden. Da in dem Gebiet eines staatlichen Hoheitsträgers grundsätzlich nur dessen eigene Staatsgewalt existent sein kann, können andere Staaten bei einer hoheitlichen Betätigung in fremdem Staatsgebiet im allgemeinen nur die Staatsgewalt des Inhabers der Gebietshoheit realisieren. Es stellt sich daher die Frage, ob und in welchen Rechtsformen die Ausübung fremder Staatsgewalt möglich ist.

e) Die Übertragung von einzelnen, auf ein bestimmtes räumliches Gebiet beschränkten Hoheitsrechten

Im folgenden wird die Übertragbarkeit von einzelnen Hoheitsrechten, soweit sie sich auf einen abgegrenten Raum beziehen, untersucht.

Der Staat kann seine gesamte Hoheitsgewalt aus einem Teil seines Staatsgebiets zurückziehen und dieses endgültig aus seinem Staatsverband ausscheidende Teilgebiet einem anderen Staat überlassen. Er kann aber nicht in einem räumlich abgegrenzten Teil seines Staatsgebietes einzelne Hoheitsrechte endgültig an einen außerstaatlichen Hoheitsträger übertragen, andere Hoheitsrechte in demselben räumlichen Bereich aber seiner eigenen hoheitlichen Betätigung vorbehalten. Auch eine nur einen bestimmten Raum betreffende Abtretung einzelner Hoheitsrechte scheitert an der Unteilbarkeit der Staatsgewalt. Die in einem räumlich beschränkten Teil des Staatsgebietes wirksamen Hoheitsrechte sind nämlich essentieller und unlöslicher Bestandteil der einheitlichen, sich auf das gesamte Gebiet erstreckenden Staatsgewalt. Aus der einheitlichen Staatsgewalt können einzelne Hoheitsrechte weder für das gesamte Staatsgebiet noch für

einen räumlichen Teilbereich endgültig herausgelöst werden. Zwischen diesen beiden Fällen bestehen keine prinzipiellen sondern nur umfangmäßige Unterschiede. Die einheitliche Potenz Staatsgewalt würde nämlich aufgesplittert werden, wenn hoheitliche Gewalt - gleichgültig ob auf das Gesamtstaatsgebiet oder auf einen Gebietsteil bezogen - endgültig aus der Hoheitssphäre des Staates ausscheiden würde. Wenn einzelne Hoheitsrechte auf einem räumlich beschränkten Gebiet an einen anderen Staat unwiderruflich abtretbar wären, so wäre die Einheitlichkeit der Staatsgewalt aufgehoben.

## III. Die Übertragung der Ausübung von Hoheitsrechten

Es gibt eine staats- und völkerrechtliche Lehrmeinung, die aus Art.24 GG auf die Übertragbarkeit von Hoheitsrechten schließt. Man beruft sich dabei auf die wörtliche Interpretation dieser Verfassungsbestimmung. Es ist aber zu prüfen, ob diese Verfassungsbestimmung nicht auch im Sinn einer Übertragung der Ausübung von Staatsgewalt verstanden werden kann.

### 1. Die Rechtsstellung der beteiligten Staaten

Eine solche Auffassung würde mit der Lehre von der Einheitlichkeit der Staatsgewalt nicht in Widerspruch stehen. Unteilbarkeit der Staatsgewalt bedeutet, daß nur e i n e gesellschaftliche Macht ihr Träger sein kann. Von der Trägerschaft zu unterscheiden ist aber die Ausübung. Sie folgt aus der Innehabung der Staatsgewalt.[75] Die Staatsgewalt kann nämlich in ihre Substanz und die Ausübung aufgespalten werden, so daß Substanz und Ausübung unterschiedlichen Rechtssubjekten zugeordnet sind. Der Träger der Staatsgewalt bleibt Inhaber der Substanz und überläßt die aus der Hoheitsgewalt fließende Ausübungsberechtigung einem anderen Hoheitsträger. In der Inne-

---

75) Küchenhoff, S.36; Maunz-Dürig, Art.20, S.18

habung von hoheitlicher Gewalt ist eine Summe von grundsätzlich dem Hoheitsträger zustehenden Befugnissen enthalten, die der Staat ohne Beeinträchtigung seiner Stellung als Inhaber der Kompetenzhoheit einem fremden Machtträger übertragen kann. Eine solche Übertragung der Ausübung berührt die bestehende Kompetenzverteilung nicht, da keine auch nur teilweise Abtretung des betreffenden hoheitlichen Rechts stattfindet.[76] Die Ausübungsbefugnis ist jedoch kein verselbständigtes Recht. Vielmehr ist sie in Entstehung und Fortbestand von dem ihr zugrundeliegenden Hoheitsrecht abhängig, dessen rechtliches Schicksal sie teilt.

## 2. Die verschiedenen Ausgestaltungen der Ausübungsübertragung

Das als Ausübungsübertragung von hoheitlicher Gewalt bezeichnete Rechtsinstitut kann in verschiedenartiger Ausgestaltung auftreten. Die Ausübungsübertragung wird durch besonderen Rechtstitel, einen völkerrechtlichen Vertrag, begründet. Dieser legt die Rechte und Pflichten der Vertragschließenden fest, ist von dem innerstaatlichen Recht der beteiligten Staaten zu unterscheiden und unterliegt allein den Regeln des Völkerrechts. Die rechtliche Stellung der Vertragspartner und die Gestaltung ihrer hoheitlichen Beziehungen läßt sich nur aus der zugrundeliegenden Vereinbarung entnehmen. Die hoheitliche Position des Ausübungsberechtigten wird dabei durch die Erfordernisse im Einzelfall bestimmt.

Folgende, durch völkerrechtlichen Vertrag begründete Formen der Ausübungsübertragung sind möglich:

a) Die Wahrnehmung fremder Staatsgewalt durch den Ausübungsberechtigten

Der die Ausübungsbefugnis gewährende Staat verpflichtet sich,

---

76) Klein, K.H., S.27-28; Triepel, Delegation, S.26; Erler, Grundprobleme, S.30.

bestimmte aus der eigenen Staatsgewalt fließende hoheitliche Funktionen nicht selbst wahrzunehmen. Den durch die Unterlassung der eigenen hoheitlichen Betätigung des Kompetenzinhabers entstandenen freien Raum auszufüllen, wird der begünstigte Staat ermächtigt.[77] Der mit der Wahrnehmung hoheitlicher Befugnisse in dieser Weise betraute Staat verwirklicht dabei fremde, d.h. ihm nicht als Inhaber zugeordnete Hoheitsgewalt. Er ist ermächtigt, in einem anderen Staatsgebiet verbindliche Hoheitsakte zu setzen, die auch in einem unmittelbaren Zugriff gegen Einzelpersonen bestehen können. Die für den Ausübungsberechtigten begründete Entscheidungsbefugnis gibt diesem die Möglichkeit, aus der Staatsgewalt des Kompetenzinhabers abgeleitete Rechtsnormen zu erlassen.[78] Die Rechtsfolgen einer solchen hoheitlichen Tätigkeit treffen unmittelbar die Hoheitssphäre des Inhabers der Staatsgewalt.[79] Das hoheitliche Handeln des Berechtigten ruft die gleichen Wirkungen hervor als sei der verpflichtete Staat selbst tätig geworden.[80] Im allgemeinen wird der Ausübungsberechtigte die betreffenden Hoheitsrechte allein, d.h. unter Ausschluß des Kompetenzinhabers verwirklichen. Die von ihm erlassenen Rechtsakte können nach den allgemeinen Derogativregeln mit bestehenden Rechtsnormen konkurrieren.[81] Der verpflichtete Staat schränkt insoweit den Geltungsbereich seiner eigenen staatlichen Rechtsordnung zugunsten des Ausübungsberechtigten ein.[82] Der Kompetenzinhaber nimmt damit eine Durchbrechung seines absoluten Herrschaftsmonopols zugunsten der hoheitlichen Betätigung eines fremden Staates vor. Er modifiziert seine Hoheitsgewalt durch die Ausübungsübertragung eines anderen staatlichen Machtträgers.[83] Dabei verliert der übertragende Staat nicht die in seiner einheitlichen Staatsgewalt begründete Möglichkeit, die Hoheitsgewalt wieder selbst auszuüben. Der Staat handelt zwar vertragswidrig, wenn er tätig wird, obwohl er verpflichtet ist, die eigene hoheitliche Betätigung zu unterlassen

77) Ter-Nedden, S.18, Münch, Organisationen, S.310; Glaesner, S.653; Ehle, Europäisches Gemeinschaftsrecht, S.2331.
78) Scheuner, Rechtsetzungsbefugnis, S.232 und 236.
79) Kaufmann, Wehrbeitrag, Bd.II, S.55; Scheuner, Wehrbeitrag, Bd.II, S.139; Huber, M., S.19 und 33. Jaenicke, Organisation, S.426.
80) Mosler, Wirtschaftskonzessionen, S.188; Bernhardt, S.47.
81) Erler, Grundgesetz, S.22.
82) Grützner, S.658; Wehberg, S.205; Ehle, Interdependenz, S.2231.
83) Wengler, Bd.I, S.116; Bd.II, S.1175

und die des berechtigten Staates zu dulden; die von ihm gesetzten Akte sind jedoch unbeschadet des Vertragsbruches rechtswirksam.[84] Es kann die Lage eintreten, daß zwei Staaten in demselben räumlichen Bereich Hoheitsbefugnisse ausüben, die sich aus einer Staatsgewalt ableiten. Die rechtlich verpflichtende Kraft der von beiden Staaten gesetzten Hoheitsakte beruht auf der in diesem Raum herrschenden Staatsgewalt. Der Staat, der Inhaber der Kompetenzhoheit ist, verwirklicht eigene Hoheitsgewalt - er wird auf Grund eigener Macht tätig - während der Ausübungsberechtigte fremde Staatsgewalt wahrnimmt auf Grund der Ermächtigung durch deren Inhaber.[85] Der begünstigte Staat kann als Stellvertreter - also im Namen des verpflichteten Staates - seine hoheitliche Tätigkeit ausüben; bei einer entsprechenden Ermächtigung kann er die Hoheitsausübung auch im eigenen Namen vornehmen. Der Ausübungsberechtigte kann verpflichtet sein, die Hoheitsrechte zugunsten des Kompetenzinhabers wahrzunehmen oder befugt sein, ausschließlich im eigenen Interesse tätig zu werden. Der zugrundeliegende völkerrechtliche Vertrag regelt die Rechtslage der Parteien erschöpfend. Er bildet die Grundlage für die Ausübung hoheitlicher Gewalt in einem fremden Herrschaftsraum und legt gleichzeitig die Grenzen der Befugnisse des begünstigten Staates fest. Die Ausübungsübertragung kann sich auf einzelne Hoheitsrechte, auf ein Sachgebiet oder auf die gesamte Staatsgewalt erstrecken.[87] Die verfassungsmäßige Lage der Beteiligten bleibt unberührt, da keine Änderung in der bestehenden Kompetenzverteilung eintritt. Diese Ausübungsübertragung schafft keinen endgültig neuen Rechtszustand, sondern stellt eine Regelung auf Zeit dar.[88]

---

84) Erler, Grundgesetz, S.22.
85) Mosler, Wirtschaftskonzessionen, S.189; Jaenicke, Bundesstaat, S.87; 95-97; ders., EGKS, S.730 und 749.
87) Jellinek, Staatenverbindung, S.113; Verdross, Verfassung, S.192-193.
88) Mosler, Wirtschaftskonzessionen, S.189; Klein, F., Wehrbeitrag, Bd.II, S.469.

b) Die Wahrnehmung eigener Staatsgewalt durch den Ausübungsberechtigten

Bei einer anderen Gestaltungsmöglichkeit der Ausübungsübertragung ist zwar auch Voraussetzung, daß der Territorialstaat sich zur Nichtausübung seiner Staatsgewalt verpflichtet. Der so entstandene freie Hoheitsraum wird aber durch die eigene Staatsgewalt des berechtigten Staates ausgefüllt.

Bei der Begründung supranationaler Gemeinschaften-wie z.B. der EWG - kann auf Grund eines gemeinsamen konstitutiven Aktes der beteiligten Staaten eine neue, eigene Hoheitsgewalt der Gemeinschaft geschaffen werden, ohne daß ein solcher Vorgang zu einer materiellen Minderung der Staatsgewalt bei den Gründerstaaten führt.[88a)] Auch bei einer bilateralen Beziehung kann durch einen konstitutiven Akt, an dem der Territorialstaat beteiligt ist, eine eigenständige Entscheidungsbefugnis für den begünstigten Staat begründet werden, sodaß dieser im Gebiet des belasteten Staates auf Grund eines völkerrechtlichen Rechtstitels keine eigene Hoheitsgewalt wahrnimmt. Durch einen solchen Vorgang tritt weder eine materielle Minderung der souveränen Staatsgewalt des verpflichteten Staates ein, noch entsteht dadurch ein staats- oder völkerrechtlicher Zusammenschluß der beiden beteiligten Staaten.

c) Die Wahrnehmung völkerrechtlich begründeter öffentlicher Gewalt durch den Ausübungsberechtigten

Bei der dritten Möglichkeit der Ausübungsübertragung von hoheitlicher Gewalt ist diese weder dem duldenden noch dem berechtigten Staat als Kompetenzinhaber zuzuordnen. Vielmehr handelt es sich dabei um öffentliche Gewalt, die allein völkerrechtlich begründet ist und sich dadurch von den anderen beschriebenen Formen der Ausübungsübertragung abhebt. Diese von einem Staat wahrgenommene hoheitliche Gewalt leitet sich nicht aus einem nur zwischen zwei Staaten bestehenden Vertragsverhältnis her,

---

88a) Krüger, Über die Herkunft der Gewalt, S.722/723.

sondern sie ist die unmittelbare Folge eines bestimmten völkerrechtlichen Tatbestandes. Sie beruht unmittelbar auf dem Völkerrecht, denn dieses knüpft an einen Zustand bestimmte Rechtsfolgen. Aus einer völkerrechtlichen Besetzung z.B. erwachsen automatisch hoheitliche Rechte und Pflichten. Die Besetzung eines fremden Gebietes ohne dessen Erwerb führt zu einer zeitlich und inhaltlich beschränkten Hoheitsausübung des Besetzenden, der aus eigenem, auf dem Völkerrecht beruhenden Recht handelt.[88b] In Art.43 HLKO ist das ausdrücklich geregelt. Es sind aber auch andere völkerrechtliche Tatbestände, Vertragswerke oder Institute denkbar, bei denen eine sich unmittelbar aus dem Völkerrecht ergebende Ausübungsübertragung von öffentlicher Gewalt stattfindet.

Ein Vertragsverhältnis, das eine Ausübungsbefugnis begründet, ist erst mit der Beendigung der Ausübungsberechtigung erfüllt. Solange besteht die Möglichkeit einer Kündigung aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen. Die Übertragung der Ausübung kann auch unter einer auflösenden Bedingung geschlossen sein, mit deren Eintritt der Vertrag erlischt. Bei der Vereinbarung einer Ausübungsübertragung auf bestimmte Zeit fällt nach deren Ablauf die Ausübungsberechtigung automatisch an den Kompetenzinhaber zurück. Die Übertragung der Ausübung kann aus Gründen, die in dem Vertragsverhältnis liegen oder auf Grund allgemeiner Völkerrechtsregeln vorzeitig beendet werden.[89] Die Vereinbarung erlischt auch mit dem Untergang eines Vertragspartners.[90] Wenn der berechtigte Staat auf die Ausübungsbefugnis verzichtet, so erhält der verpflichtete Staat sie automatisch zurück.[91] Tritt eine Unmöglichkeit der Erfüllung nach Vertragsschluß ein, so führt auch das zum Erlöschen des Vertrages.[92] Ein solcher Tatbestand liegt vor, wenn durch Vertragstreue der äußere und innere Bestand des Staates gefährdet oder seine staatliche Existenz bedroht wird. Erfüllt eine Partei die Vereinbarung

88b) Mosler, Wirtschaftskonzessionen, S. 189 und 193.
89) Berber, Bd.I, S.452.
90) Verdross, Völkerrecht, 4.Aufl., S.151; Mosler, Wirtschaftskonzessionen, S.23 und 66.
91) Berber, Bd.I, S.453.
92) Verdross, Völkerrecht, 4.Aufl., S.117; Berber, Bd.I, S.451.

nicht oder verletzt sie ihre vertraglichen Pflichten, so hat der andere Teil ein Rücktrittsrecht. Die clausula rebus sic stantibus kann einen weiteren Beendigungsgrund bilden.[93] Sie kommt zur Anwendung, wenn nach Vertragsschluß eine so wesentliche Änderung der Umstände eingetreten ist, daß den Parteien ein Festhalten am Vertrag nicht zugemutet werden kann, da davon auszugehen ist, daß sie sich bei Voraussicht einer solchen Entwicklung nicht in dieser Weise gebunden hätten. Bei kündbaren Verträgen entfällt die Klausel allgemein zugunsten der Kündigungsmöglichkeit.

Durch die Revision, für die das beiderseitige Einverständnis erforderlich ist, kann ein alter durch einen den veränderten Bedingungen Rechnung tragenden neuen Vertrag ersetzt werden.[94] Bereits der ursprüngliche Vertrag kann einen Vertragsteil berechtigen, innerhalb eines festgesetzten Zeitraumes neue Verhandlungen zu fordern.

Der übertragende Staat kann sich also bei einer Übertragung der Ausübung von Hoheitsgewalt von seinen vertraglichen Verpflichtungen aus eigener Macht lösen. Er kann die übertragenen Befugnisse auf Grund seiner Entscheidung wieder an sich ziehen. Die Ausübungsübertragung schließt nämlich immer den Vorbehalt des Widerrufs in sich.[95] In der Grenzsituation hat der Staat die Möglichkeit, die dem Ausübungsberechtigten eingeräumte Rechtsstellung einseitig zurückzunehmen und die Hoheitsgewalt wieder selbst zu verwirklichen.

### 3. Die Auswirkungen der Ausübungsübertragung auf die Rechtsstellung der betroffenen Individuen

In diesem Zusammenhang muß noch die Frage der "strukturellen Kongruenz" erörtert werden. Dabei handelt es sich um folgenden Vorgang. Bei einer Übertragung der Ausübung von Hoheitsgewalt

---

93) Erler, Staatssouveränität, S.42; Dahm, Bd.III, S.140, 142 und 143-144; Verdross, Völkerrecht, 4.Aufl., S.119
94) Dahm, Bd.III, S.142.
95) Jaenicke, EGKS, S.750.

erhält der andere Staat das Recht, Hoheitsakte gegenüber Personen zu erlassen, die seinem Staatsverband nicht angehören, für ihn also fremde Staatsbürger sind. Um eine verfassungsmäßige und rechtliche Schlechterstellung der Betroffenen zu verhindern, ist wiederholt gefordert worden, Ausübungsübertragungen nur an Gewaltträger mit gleicher rechtsstaatlicher Grundkonzeption vorzunehmen.

So hat Kraus das Erfordernis der strukturellen Kongruenz bei einer Ausübungsübertragung von deutscher Hoheitsgewalt aufgestellt.[96] Damit verlangt Kraus, daß die die Ausübung wahrnehmenden Organe des anderen Staates "Vorgänger" in Organen des übertragenden Staates haben. Sie sollen nicht größere Machtbefugnisse erlangen können, als sie der Bundesrepublik zustanden. Die ausübenden Organe sollen den entsprechenden Organen der Bundesrepublik artgleich sein. Die Verfassung des ausübungsberechtigten Staates soll das Gewaltenteilungsprinzip im gleichen Umfang wie das GG verwirklichen.[97]

Die Frage liegt nahe, ob das Prinzip der Homogenität, wie es in Art.28 GG für das Verhältnis von Bund und Ländern hinsichtlich der strukturellen und substantiellen Grundentscheidungen aufgestellt ist, auch bei der Ausübungsübertragung auf einen fremden Hoheitsträger Anwendung finden muß.[98]

Die von Kraus mit dem Begriff der strukturellen Kongruenz erhobene Forderung scheint zu weitgehend, da damit die für das zwischenstaatliche Zusammenleben zweckmäßige Ausübungsübertragung von hoheitlicher Gewalt unangemessen erschwert werden kann. So sind beispielsweise viele westeuropäische Staaten anders strukturiert als die Bundesrepublik, ohne daß Zweifel an ihrer sozialen und demokratischen Rechtsstaatlichkeit bestehen.[99] Für den Rechtsschutz des deutschen Staatsbürgers dürfte es ausreichend sein, wenn jedenfalls für Ausübungsübertragungen n a c h Inkrafttreten des GG, eine Grenze dort

---

96) Kraus, Wehrbeitrag, Bd.II, S.551; Kruse, S.113,123,126; Klein, K.H., S.22-23.
97) Lambach, S.79; 159/160; vgl. auch Furler, S.1407.
98) Erler, Grundgesetz, S.38/39; Grützner, S.659.
99) Erler, Grundgesetz, S.41.

gezogen ist, wo die materiellen und strukturellen Fundamentalentscheidungen berührt werden.[100] Der durch Art.1 Abs.3 GG garantierte absolute, unveräußerliche Restbestand der deutschen Grundrechte muß auch bei einer Übertragung der Ausübung geschützt werden. Die Einhaltung des äußersten, auch von der verfassungsändernden Gewalt zu beachtenden Rahmen muß unter allen Umständen gewährleistet sein.[101]

## IV. Die Auswirkung einer Übertragung der Ausübung von hoheitlicher Gewalt auf die Souveränität

Durch eine Übertragung der Ausübung von Hoheitsrechten beschränkt sich der Staat in seiner Herrschaftsgewalt. Welchen Einfluß hat das auf die Souveränität dieses Staates? Wird dadurch die Souveränität des übertragenden Staates eingeschränkt oder büßt er sie sogar ein? Oder wird umgekehrt eine Ausübungsübertragung durch das Souveränitätsprinzip begrenzt oder ausgeschlossen?

Zunächst ist zu untersuchen, was unter dem als Souveränität bezeichneten Phänomen zu verstehen ist. So umstritten dieser Begriff ist, hat er auch heute überragende Bedeutung, da die Souveränität das besondere, allein den Staat vor allen anderen Verbänden und Gemeinschaften kennzeichnende und ausschließlich ihm zukommende Merkmal ist.[102]

### 1. Die geschichtliche Entwicklung des Souveränitätsbegriffes

Der politisch rechtliche Begriff der Souveränität ist das Ergebnis einer im Mittelalter mit der Lösung der italienischen Stadtstaaten von der kaiserlichen Herrschaft einsetzenden Entwicklung.

---

100) Erler, Grundgesetz, S.42/43, 44, 46.
101) Erler, Grundgesetz, S.40/41, 44, 46; Ehle, Verfassungskontrolle, S.322; Carstens, S.77.
102) Erler, Staatssouveränität, S.33.

Als die mittelalterliche Ordnung sich auflöste und im europäischen Raum gleichzeitig mehrere Staaten unter schweren Kämpfen gegen die ihre Existenzberechtigung leugnenden Gewalten - wie Kaiser- und Papsttum - und die großen Lehnsträger und Verbände - erstarkten, entstand das Bedürfnis nach einem den Staat von allen anderen Herrschaftsordnungen unterscheidenden Wesensmerkmal. Dieses fand sich in der Souveränität.[103]

Das Erscheinungsbild der Souveränität ist zeit- und zweckgebunden und kann daher nur im Zusammenhang mit den jeweils wechselnden historischen Gegebenheiten erfaßt werden.[104] Der der Souveränität beigelegte Inhalt hängt eng mit der herrschenden politisch-geschichtlichen Lage zusammen.[105] Trotz allen Inhaltswandels bedeutete Souveränität aber immer ein "Zuhöchstsein" - Unabhängigkeit nach außen und höchste Herrschaft nach innen.[106]

## 2. Historische Auffassung von der Souveränität

Wirksam wurde der Souveränitätsbegriff im 16. Jahrhundert. Er ist mit dem Namen Bodin verbunden.[107] Bodin verstand unter Souveränität, die selbständige nach innen und außen mit höchster und unabhängiger Gewalt ausgestattete Herrschaftsmacht (summa potestas). Nachdem Souveränität zunächst die scharfe Negation jeder Unterordnung des Staates bedeutete, wurde der Souveränität bald ein positiver Inhalt dadurch gegeben, daß bestimmte hoheitliche Befugnisse als Souveränitätsrechte bezeichnet wurden.[108] Diese Rechte wurden aber nicht als logisch zwingende Folge aus dem Wesen der Souveränität hergeleitet. Vielmehr wurde aus der Tatsache, daß der Souverän eine Befugnis ausübte, auf ihren Charakter als Souveränitätsrecht geschlossen. Tat-

---

103) Jellinek, Staatslehre, S.440.
104) Erler, Grundprobleme, S.158; Simson, Souveränität, S.21.
105) De Visscher, S.101.
106) Koppensteiner, S.27; Simson, Souveränität, S.19.
107) Ophüls, Staatshoheit, S.521.
108) Bodin, S.125 und 199; v.d.Heydte, Souveränitätsbegriff, S.167; Bassior, S.191.

sächlich umschreibt man mit diesen Versuchen lediglich den Inhalt der Staatsgewalt näher. Man identifizierte also die Staatsgewalt mit der Souveränität.[109]

Der Streit um die Souveränität wurde aber nicht nur um ihren Inhalt, sondern auch um ihren Inhaber geführt.[110] Es entsprach dem absoluten Staatsdenken, daß der Fürst Träger der Souveränität war und damit die letzte Entscheidungsbefugnis für sich in Anspruch nahm.[111] Die Fürstensouveränität wurde durch die von Rousseau und der französischen Nationalversammlung verkündete Souveränität des Volkes abgelöst.[112] Die Identifizierung von Staatsgewalt und Souveränität wurde erst im 19. Jahrhundert aufgegeben, als sich die Erkenntnis durchsetzte, daß die Souveränität lediglich ein Merkmal der Staatsgewalt ist. Sie ist die Eigenschaft, die der Staatsgewalt die ausschließliche Fähigkeit rechtlicher Selbstbestimmung verleiht.[113] Die Herrschaftsgewalt eines souveränen Staates ist von keiner höheren Ordnung abhängig, sondern beruht auf dem eigenen Willen, der sich in der Souveränität manifestiert.

Seit dem 19. Jahrhundert legte man der Souveränität einen Doppelcharakter bei. Für den innerstaatlichen Bereich brachte Souveränität zum Ausdruck, daß die Staatsgewalt allen anderen Gewalten und allen Menschen übergeordnet ist.[114] Nach außen, gegenüber den anderen Staaten, hieß Souveränität unabhängige Herrschaft und Ablehnung jeder Unterordnung oder Beschränkung durch andere Mächte.[115]

---

109) Jellinek, Staatslehre, S.461 und 464.
110) Heller, Staatslehre, S.46; Barzel, S.37.
111) Bodin, S.190; Kunz, Staatenverbindungen, S.25.
112) v.d.Heydte, Souveränitätsbegriff, S.169; Redslob, Staatstheorien, S.122.
113) Jellinek, Staatslehre, S.481; Wolgast, S.75; Helfritz, S.128; Sauer, S.72.
114) Kelsen, Problem, S.37; Liszt-Fleischmann, S.94; Koppensteiner, S.39/40; Wengler, Bd.I, S.116.
115) Roth, S.248; vgl. Gunst, S.58; Mosler, Völkerrechtliche Wirkung, S.132.

In neuerer Zeit hat sich auch in dieser Souveränitätsauffassung ein Wandel ergeben. Schon vor dem 19. Jahrhundert konnte man den Souveränitätsbegriff nicht auf einen bestimmten materiellen, allgemein gültigen Inhalt festlegen. Aus diesem Grund verzichtet man heute völlig darauf, die Souveränität als Substanzbegriff zu verstehen. Man wertet die Souveränität nur noch als reinen Funktionsbegriff.

### 3. Die heutige Auffassung von der Souveränität

Nach dieser Auffassung sagt Souveränität nichts mehr über den Inhalt der Staatsgewalt aus. Sie ist unbeeinflußt vom Umfang der staatlichen Hoheitstätigkeit. Welche Lebensbereiche der Staat einer hoheitlichen Regelung unterwirft und mit welcher Intensität ist von der jeweils herrschenden politischen, weltanschaulichen und wirtschaftlichen Konzeption abhängig und unterliegt daher in der Geschichte einem ständigen Wechsel.[116] Da Souveränität als Funktionsbegriff verstanden wird, ist sie weder einer Minderung noch einer Mehrung fähig, so daß auch Begriffe wie beschränkte Souveränität und Halbsouveränität abzulehnen sind.[117] Die Souveränität macht den Staat zum Inhaber der Kompetenzhoheit, d.h., er kann seinen staatlichen Wirkungskreis selbst bestimmen. Die ihm dadurch zustehende Kompetenz-Kompetenz kommt in seiner Fähigkeit zum Ausdruck, seinen hoheitlichen Zuständigkeitsbereich selbst festzulegen.[118]

Diese Umschreibung des Souveränitätsbegriffs läßt die enge Beziehung zwischen dem Begriff der Souveränität und dem der Staatsgewalt erkennen. Besonders deutlich wird sie, wenn die Staaten souveräne Staatsgewalt für sich in Anspruch nehmen. Staatsgewalt und Souveränität lassen sich also begrifflich und tatsächlich kaum voneinander unterscheiden und trennen. Eine Unterscheidung läßt sich allenfalls in soweit machen, als man die Staatsgewalt eher als die rechtliche Möglichkeit der

---

116) Erler, Staatssouveränität, S.40; ders., Grundprobleme, S.160; ders. Grundgesetz, S.21; Kelsen, Problem, S.46; v.d.Heydte, Völkerrecht I, S.97; Sauer, E., S.162.
117) Jellinek, Staatslehre, S.484 und 496; Erler, Grundprobleme, S.163; De Visscher, S.102.
118) Erler, Staatssouveränität, S.40.

hoheitlichen Entscheidungspotenz versteht, während die Souveränität als deren tatsächliche Durchsetzbarkeit anzusehen ist.

Nach heutiger Auffassung zeichnet sich die Souveränität durch zwei Elemente aus, nämlich das der Gleichheit und das der Unabhängigkeit. Fehlen einem Staat diese beiden Merkmale, so kann er nicht als souverän angesehen werden.

a) Die Gleichheit als Element der Souveränität

In der Satzung der Vereinten Nationen vom 26.6.1945 [119] wird die "souveräne Gleichheit" aller ihrer Mitglieder verkündet. Das Völkerrecht beruht auf dem Prinzip der Koordination unabhängiger Staaten. Daraus folgt die "juristische Gleichheit" (juridical equality) aller Staaten, die allerdings weder G l e i c h h e i t i m Recht bedeutet, noch allen Staaten gleiche Rechte oder gleiches Stimmgewicht zusichert. Diese juristische Gleichheit ist durch eine für alle Staaten gleiche Stellung v o r dem Recht gewahrt.[120] Alle Staaten haben Anspruch darauf, daß allgemein anerkannte Völkerrechtssätze in gleicher Weise auf sie angewendet werden, - daß das Völkerrecht ihnen in gleicher Weise seinen Schutz zuteil werden läßt und daß die Interpretation völkerrechtlicher Regeln gleichmäßig erfolgt, ohne Rücksicht auf das politische Gewicht des einzelnen.[121]

Die juristische Gleichheit gibt den Staaten die Gewähr einer rechtlich gleichen Ausgangslage und sichert ihnen bei gleichem Tatbestand eine gleiche Behandlung nach dem Völkerrecht, unbeschadet der zwischen ihnen bestehenden Unterschiede an Macht und Einfluß.[122] Kann ein Staat den Umfang seiner hoheitlichen Tätigkeit nicht mehr selbst bestimmen, so besitzt er nur eine beschränkte Handlungsfähigkeit. In einer solchen Lage sind die Voraussetzungen für eine juristische Gleichheit mit den anderen

---

119) Review of the Un Charter, S.1-36.
120) Erler, Staatssouveränität, S.37; Korowicz, Sovereignty, S.38; Ullmann, P., S.451; Gunst, S.103/104; Triepel, Hegemonie, S.216.
121) Mosler, EGKS, S.30/31; Korowicz, Sovereignty, S.34/35; Jungbluth, S.20.
122) Sauer, E., S.157; Friedmann, S.32; Bilfinger, S.34

Staaten nicht mehr gegeben.[123]

b) Die Unabhängigkeit als Element der Souveränität

Nach der neueren Auffassung steht neben der Gleichheit die Unabhängigkeit als zweites Element der Souveränität. Dieser Begriff ist von größerer Aussagekraft und bedeutet in erster Linie, Freiheit von jeder fremden Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates.[124] Der Staat kann jede von außen kommende Hoheitstätigkeit als unzulässigen Eingriff in seine Herrschaftssphäre zurückweisen.[125] Das Herrschaftsmonopol in seinem Gebiet erlaubt es einem Staat, bei Ausübung seiner speziellen Funktionen alle anderen Staaten von einer hoheitlichen Betätigung auszuschließen.

Die Unabhängigkeit hat neben diesem negativen auch einen positiven Aspekt. Der Staat ist berechtigt, seine Angelegenheiten aus eigener Entscheidung und nach seinen Vorstellungen zu gestalten.[126] Die Unabhängigkeit eines Staates wird nicht dadurch beeinträchtigt, daß er gewisse Bindungen gegenüber anderen Staaten eingeht oder völkerrechtliche Verträge abschließt, die bestehendes Völkerrecht zu seinen Ungunsten aufhebt.[127] Die staatliche Unabhängigkeit und damit seine Souveränität wird aber betroffen, wenn ein Staat durch herrschaftlichen Zwang eines anderen Staates zu einer ungewollten Bindung bestimmt werden kann, die zu einer Funktionseinbuße führt. Von diesem Grundsatz kennt das Völkerrecht gewisse Ausnahmen. So gibt es erzwungene aber in Geltung bleibende Verträge, z.B. Friedensverträge, aus denen kein dauerndes Abhängigkeitsverhältnis des Verliererstaates zu folgen braucht.[128] Unter bestimmten Voraussetzungen erkennt das Völkerrecht auch den rechtmäßigen Zwang

---

123) Erler, Staatssouveränität, S.40.
124) Erler, Staatssouveränität, S.38; ders. Grundprobleme, S.159; Loewenstein, S.47; Weinschel, S.419 ff.; Jungbluth, S.16.
125) Guggenheim, S.164; Krüger, Souveränität, S.309; Jungbluth, S.18.
126) Emerson, S.254; Koppensteiner, S.32; vgl. Bisschop, S.122.
127) Korowicz, Sovereignty, S.35; Leibholz, Gleichheit, S.72/73; Weinschel, S.438/439; Jungbluth, S.25/26;
128) Erler, Grundprobleme, S.160; Leibholz, Gleichheit, S.74; Korowicz, Sovereignty, S.36

eines Staates gegen einen anderen an, ohne daß der betroffene Staat dadurch seine Unabhängigkeit einbüßt.[129] Abgesehen von diesen Ausnahmen ist die Unabhängigkeit des Staates durch eine Funktionseinbuße dann bedroht, wenn er die zur modernen Staatsvorstellung gehörende Funktionsfülle nicht mehr aufweist. Auch das Kriterium der Funktionsfülle macht den funktionalen Begriff der Souveränität nicht zu einem inhaltlichen.[130] Ein Staat verliert eine entscheidende, generelle, typische Funktion seiner staatlichen Gewalt, wenn seine hoheitliche Funktion durch die eines anderen Staates ersetzt wird. Endgültig hat der Staat die hoheitliche Kompetenz eingebüßt, wenn er nicht in der Lage ist, sie wiederzuerlangen. Damit würde er aufhören, als souveräner Staat zu bestehen.[131] Das Bestehen oder Nichtbestehen der Souveränität ist daran zu messen, ob der Staat in der Grenzsituation noch die freie Entscheidung hat, ob er im Fall des existentiellen, typischen, nicht geregelten Konflikts selbständig bestimmen kann.[132] Nur wenn der Staat höchste universale Entscheidungsgewalt ist, und das letzte Wort im Konfliktsfall sprechen kann, ist er souverän.[133] Diese Entscheidung, die das Wesen der Souveränität ausmacht, ist nicht nur verbunden mit der Frage, wer sie fällt, sondern auch mit dem Problem, auf welche Weise und mit welchen Mitteln und in welchen Grenzen sie zu treffen ist.[134] Die Souveränität des Staates zeigt sich an seiner Fähigkeit, eine verlorene Kompetenz aus eigener Entscheidung zurückzubekommen. Es ist dabei nur auf die tatsächliche Lage abzustellen, unabhängig davon, wie der Staat seiner Hoheitsgewalt verlustig gegangen ist. Wenn der Staat in der Grenzsituation fähig ist, sich von den, seine staatliche

---

129) Erler, Staatssouveränität, S.39.
130) Erler, Staatssouveränität, S.39/40.
131) Korowicz, Sovereignty, S.89; Erler, Staatssouveränität, S.40; Schwarzenberger, Sovereignty, S.12; Bindschedler, S.23.
132) Erler, Staatssouveränität, S.49; Schmidt, C., Politische Theologie, S.11 und 13; ders. Verfassungslehre, S.371/372.
133) Leibholz, Gleichheit, S.71; Hennis, S.49.
134) Simson, Souveränität, S.146, 204.

Existenz bedrohenden Verpflichtungen zu lösen und die Hoheitsgewalt aus eigenem Willen wieder an sich zu ziehen, so hat er seine Unabhängigkeit gewahrt.[135] Er hat die Möglichkeit, seine Souveränität zu erhalten, indem er auf angebotene vertragliche Verpflichtungen verzichtet oder sich aus bereits eingegangenen Bindungen wieder zurückzieht.[136]

Das Recht des Staates zur Wahrung seiner Souveränität ist im Völkerrecht institutionell anerkannt, z.B. durch das Recht der Selbsterhaltung, der clausula rebus sic stantibus, der grundsätzlichen Kündigungsmöglichkeit und notfalls des Vertragsbruchs.[137] Kann der Staat sich dieser rechtlichen Mittel nicht bedienen und ist er nicht bereit und fähig, seine Existenz aufs Spiel zu setzen, um sich aus eigener Entscheidung aus den seine Unabhängigkeit bedrohenden Bindungen zu lösen, so ist ein fremdstaatlicher Machtträger unabschüttelbar und endgültig Inhaber hoheitlicher Kompetenzen geworden. Ein solcher Staat ist von einem fremden Willen abhängig und ist daher nicht mehr zu den souveränen Staaten zu zählen.[138]

c) Das Kriterium der eigenen Rechtsverwirklichung im Konfliktsfall

Nachdem festgestellt worden ist, welche Voraussetzungen vorliegen müssen, um die Souveränität eines Staates zu bejahen, ist zu prüfen, inwieweit die Einräumung von Hoheitsbefugnissen an einen anderen Staat mit der Souveränität des übertragenden Staates vereinbar ist.

---

135) Erler, Staatssouveränität, S.41/42; Hold-Ferneck, S.138.
136) Erler, Staatssouveränität, S.41/42; Leibholz, Souveränität, S.8.
137) Erler, Staatssouveränität, S.42; ders., Grundprobleme, S.161; Bindschedler, S.71/72.
138) Erler, Staatssouveränität, S.42; Schmitt, C., Politische Theologie, S.15/16; Heller, Staatslehre, S.104; Ullmann, P., S.254; Korowicz, Sovereignty, S.89; Simson, Souveränität, S.254; ders., Der Politische Wille, S.85; Jungbluth, S.31.

Wie oben eingehend dargelegt wurde (Seite 20 ff.), kann der Staat weder einzelne, auf ein bestimmtes räumliches Gebiet, noch auf ein bestimmtes sachliches Gebiet beschränkte Hoheitsrechte in ihrer Gesamtheit oder in Teilausschnitten mit endgültiger Wirkung an einen fremdstaatlichen Machtträger abgeben. Eine solche Abtretung von Hoheitsgewalt ist mit dem Wesen der einheitlichen Staatsgewalt als einer funktionalen Kompetenz-Kompetenz nicht vereinbar.

Verliert ein Staat einen entscheidenden Teil seiner hoheitlichen Gewalt, indem ein anderer Staat die eingebüßte Funktion durch seine eigene ersetzt, so verfügt der betroffene Staat nicht mehr über eine einheitliche, geschlossene Staatsgewalt; er ist daher nicht mehr Inhaber der Kompetenz-Kompetenz und kann nicht länger als souveräner Staat bezeichnet werden.

Hat nur eine Übertragung der Ausübung von Hoheitsgewalt stattgefunden, so ist der übertragende Staat Inhaber der Substanz der Hoheitsrechte geblieben. Er hat sich insoweit beschränkt, als er die hoheitliche Kompetenz für eine bestimmte Zeit nicht selbst wahrnimmt. Der Staat hat die Ausübung der Hoheitsrechte befristet einem anderen Hoheitsträger überlassen, der durch die Verwirklichung der Ausübungsbefugnis abgeleitetes Recht setzt. Bei dieser rechtlichen Gestaltung wird der übertragende Staat, der Kompetenzinhaber geblieben ist, regelmäßig die Funktionsfreiheit noch haben; ob er sie wirklich auszuüben vermag, ist kein Rechtsproblem, sondern eine Tatsachenfrage. Auch das Problem der Souveränität wird somit zu einer Frage der tatsächlichen Gegebenheiten. Ist der Staat nämlich in der Lage, in der Grenzsituation das Ausübungsrecht einseitig, ohne Zustimmung und ohne besonderen Übertragungsakt des Ausübungsberechtigten wieder an sich zu ziehen und selbst auszuüben, so ist seine Souveränität bei der Ausübungsübertragung unangetastet geblieben.[139] Das dürfte meist der Fall sein, wie die Geschichte zeigt.

Die vertraglichen Beziehungen zwischen zwei Staaten, die ur-

---

139) Erler, Grundprobleme, S.161.

sprünglich eine Ausübungsübertragung zum Inhalt hatten, können aber durch die Kraft des Faktischen so verändert werden, daß ein Souveränitätsverlust eintritt.

So kann bei einer zunächst nur losen völkerrechtlichen Verbindung mehrerer Staaten, die die Ausübung von Hoheitsgewalt einer gemeinschaftlichen Organisation übertragen haben, schließlich eine solche tatsächliche Verschiebung der Gewichte von den Organen der Mitgliedstaaten auf die Organe der ausübungsberechtigten Gemeinschaft eintreten, daß die Gemeinschaft eines Tages die Machtkonzentration aufweist, die das Kriterium des Staates ist.[140] Können sich die Einzelstaaten dieser Machtusurpation nicht mehr entziehen, so ist der Punkt erreicht, an dem die Souveränität und damit die Staatsqualität der verbundenen Staaten erlischt. Gleichzeitig wird ihre Verbindung als ein Bundesstaat und damit als souveräner Staat existent.[141] Die Unlösbarkeit der Gemeinschaft im Sinn einer souveränen Staatenverbindung erweist sich, wenn die Gemeinschaftsgewalt in der Lage ist, die Sezession einzelner Mitglieder durch Sanktionen zu verhindern.[142] Die Souveränität der Mitgliedsstaaten hängt auch hier von ihrer Austrittsmöglichkeit aus der Gemeinschaft ab, von ihrer Fähigkeit, sich aus eigener Entscheidung wieder aus der eingegangenen Bindung zu lösen.[143]

Abgesehen von diesen Ausnahmen, bei denen die Übertragung der Ausübung in ein anderes Rechtsinstitut umschlägt, hat die Übertragung der Ausübung keine Auswirkung auf die Souveränität des übertragenden Staates. Bei der Übertragung der Ausübung wird dem verpflichteten Staat die Substanz der Hoheitsrechte belassen und er ist faktisch auch unter Vertragsverletzung jederzeit in der Lage, die Ausübung wieder an sich zu ziehen. Diese nur vorübergehende Beschränkung der staatlichen Herrschaftsgewalt ist das entscheidende Kriterium für eine Übertragung der Ausübung von Hoheitsgewalt.

140) Mosler, EGKS, S.35.
141) Erler, Grundprobleme, S.164; Schoenborn, S.110; Giese, Bundesstaatsgründung, S.67.
142) Erler, Grundprobleme, S.17/18.
143) Erler, Grundprobleme, S.165; Mosler, EGKS, S.44; ders. Völkerrechtliche Wirkung, S.133; Korowicz, Organisations, S.99; Weinschel, S.439.

ÜBERLEITUNG

Wie bereits ausgeführt, hat man bei der Regelung völkerrechtlicher Beziehungen den Ausdruck der Übertragung der Ausübung nur in den seltensten Fällen verwendet.

Es ist daher die Aufgabe des folgenden zweiten Teils dieser Arbeit, unter den überhaupt in Betracht kommenden völkerrechtlichen Beziehungen diejenigen Vertragsbestimmungen herauszugreifen, bei denen eine Übertragung der Ausübung vorliegen kann. Aus der Ausgestaltung der vertraglichen Beziehungen, wie aus dem damit verfolgten Zweck und dem nicht ausdrücklich erklärten Willen der Vertragsparteien sollen Anhaltspunkte aufgedeckt werden, die dokumentieren, daß sich hinter den mannigfaltigen konkreten Rechtsformen ein Institut verbirgt, dessen abstrakte Darstellung Aufgabe des ersten Teils dieser Arbeit war.

Damit soll gleichzeitig aufgezeigt werden, daß die Übertragung der Ausübung von Hoheitsgewalt ein im Völkerrecht seit langem üblicher Vorgang ist, auch wenn dieses Rechtsinstitut hinter den jeweils benutzten völkerrechtlichen Vertragsformen nicht immer ohne weiteres erkennbar ist.

## B. Besonderer Teil: Die Übertragung von Hoheitsrechten in der völkerrechtlichen Praxis

### I. Die Gebietsverpfändungen

Im Laufe der geschichtlichen Entwicklung änderten sich die rechtlichen Formen der Übertragung von Hoheitsrechten und die beliehenen Rechtssubjekte. Die unterschiedlichen Ausgestaltungen bei der Übertragung von Hoheitsbefugnissen spiegeln die politischen, weltanschaulichen und wirtschaftlichen Anliegen und Ziele der einzelnen Epochen wider.

Nach patrimonialstaatlicher Auffassung stand das Gebiet und die mit ihm verbundenen Rechte ebenso in der rechtlichen Verfügungsmacht des Reiches oder des Landesherren wie privates Eigentum. König und Landesherren konnten über ihren Hoheitsbereich die rechtlich gleichen Verfügungen wie über persönliches Vermögen treffen.[1) u.2)]

Eine Unterscheidung in privates und öffentliches Recht war in der mittelalterlichen Rechtsanschauung nur im Ansatz vorhanden. Zivilrechtliche Institute und Ideen fanden häufig Anwendung auf staats- und völkerrechtliche Tatbestände. Der moderne Begriff der Staatsgewalt kann nur sehr eingeschränkt an der mittelalterlichen Vorstellung von hoheitlicher Macht gemessen werden. Dennoch stellten sich z.B. die mittelalterlichen Gebietsverpfändungen nicht als rein privatrechtliche Vorgänge dar. Vielmehr wies dieses Verpfändungsinstitut gleichzeitig hoheitliche Elemente auf. Verbunden mit dem Besitz an dem verpfändeten Gebiet war das Recht auf Ausübung aller mit diesem im Zusammenhang stehender Hoheitsrechte. Insoweit kann man in dieser der Gebietsverpfändung immanenten Befugnis zur Ausübung von hoheitlichen Rechten Anfänge und Vorläufer unserer heutigen Ausübungsübertragung von Hoheitsgewalt sehen - zugeschnitten

---

1) Heffter, S.126.
2) Kirchschläger, Gebietsverpfändung, S.629.

allerdings auf die damals herrschende Vorstellung von hoheitlicher Gewalt. Aus diesem Grund erschien es vertretbar, einige mittelalterliche Gebietsverpfändungen mit in die vorliegende Untersuchung einzubeziehen.

Die mittelalterlichen Gebietsverpfändungen verfolgten auf Seiten von Pfandgeber und Pfandnehmer unterschiedliche politische, wirtschaftliche oder finanzielle Ziele.[3] Der Bestellung einer Pfandschaft lag ein in einer Pfandurkunde niedergelegtes Rechtsverhältnis zwischen den Beteiligten zugrunde.[4] Das Pfandrecht, ein sogenanntes Besitznutzungspfand, begründete eine zeitlich beschränkte Herrschaft des Gläubigers über die Pfandsache, die ihn zu deren Besitz und zur Ziehung der Nutzungen berechtigte.[5] u.[6] Die Nutznießung leitete sich aus dem Besitzrecht her und umgekehrt dieses aus dem Recht zur Nutzung.[7] Der Pfandgläubiger war zur Erhaltung und Unterhaltung der Sache verpflichtet.[8] Der Pfandschuldner entäußerte sich für die Vertragsdauer sämtlicher Hoheitsrechte zugunsten des Pfandgläubigers. Er enthielt sich jeder fiskalischen oder hoheitlichen Tätigkeit. Die Ausnutzung der mit dem Gebiet verbundenen hoheitlichen Rechte stand allein dem Pfandgläubiger zu. Das der Verpfändung zugrundeliegende Vertragsverhältnis verpflichtete den Pfandschuldner zur Untätigkeit, während der Pfandgläubiger alle herrschaftliche Gewalt wahrnahm. Der Pfandgläubiger erwarb aufgrund der Pfandschaft eine eigene Rechtsposition; er übte nicht Rechte des Pfandschuldners, sondern ihm zu eigenem Recht zugeordnete Hoheitsbefugnisse aus.[9]

Der Pfandschuldner war auslösungsberechtigt, d.h. er konnte durch Zahlung der Pfandsumme den Besitz und die Ausübung der Herrschaftsgewalt wieder an sich ziehen. Diese Einlösungsbefugnis war keine Pflicht des Pfandschuldners, sondern ein

---

3) Heilborn, S.264; Landwehr, S.291.
4) Werminghoff, S.14; Schätzel, Klassiker, S.305; Landwehr, S.292.
5) Landwehr, S.332-333.
6) Heilborn, S.264; Werminghoff, S.39; Landwehr, S.335; Heffter, S.127; Bonfils, S.442.
7) Landwehr, S.336/337.
8) Landwehr, S.338/339.
9) Landwehr, S.383

selbständiges Recht. War eine Verfallklausel vereinbart, so bedeutete das den Verzicht auf das Auslösungsrecht der Pfandsache. Die ablösbare Bindung der Pfandsache an den Pfandgläubiger wurde damit zu einer endgültigen.[10)]

1. Die Verträge zwischen dem König von Frankreich und der Republik Genua über die Insel Korsika

a) vom 6. August 1764 [11)]

Am 6. August 1764 schloß der König von Frankreich eine Vereinbarung mit der Republik Genua über die in genuesischem Besitz stehende Insel Korsika. Diesem Vertrag lagen folgende Ereignisse zugrunde. Seit dem frühen 18. Jahrhundert hatte die von Genua unterworfene Insel Korsika wiederholt Versuche unternommen, ihre Selbständigkeit zu erringen. Genua konnte die dadurch entstandenen Unruhen allein nicht unterdrücken und rief Frankreich zu Hilfe. Der König von Frankreich verpflichtete sich in dem vorliegenden Übereinkommen, ein französisches Truppenkontingent als Hilfeleistung für Genua auf der Insel Korsika zu stationieren. Die Truppen sollten bestimmte Orte, vor allem Häfen, für Genua verteidigen und erhalten und schließlich die gesamte Insel befrieden.

Art. III bestimmte ausdrücklich, daß sowohl die Souveränitätsrechte über die Insel Korsika wie deren Ausübung bei der Republik Genua verblieben. Eine Ausnahme, die sich nur auf die Ausübungsberechtigung bezog, galt lediglich für den militärischen Bereich, der ausschließlich von Frankreich wahrzunehmen war. Die einem französischen General unterstellten Truppen konnten die in dem Vertrag genau bezeichneten Orte besetzen. Der französische General traf allein alle militärischen Entscheidungen und hatte außerdem das Recht, auch die korsische Bevölkerung bei Delikten gegen die militärische Sicherheit oder gegen französische Soldaten nach französischem Recht zu bestrafen.

---

11) Martens, N.R. Tome 1, S. 265-269.

Die in den korsischen Häfen einlaufenden Schiffe unterlagen aus Sicherheitsgründen einer französischen Kontrolle. Wie Art. XI feststellte, berührte das aber die Souveränitätsrechte der Republik Genua nicht.

Art. III garantierte die Unverletzlichkeit der genuesischen Souveränitätsrechte. Damit war eindeutig zum Ausdruck gebracht, daß die Republik Genua weiter Träger der souveränen Staatsgewalt über die Insel Korsika sein sollte. Eine Abtretung der genuesischen Hoheitsgewalt bezüglich der Insel Korsika schied damit aus. Genua stand sogar die Ausübung der Hoheitsgewalt zu, mit der einzigen Ausnahme der Militärhoheit, die Frankreich allein wahrnahm. Die Ausübungsübertragung der Militärhoheit genügte auch zur Durchsetzung des Vertragszwecks, der in der Verteidigung und Befriedung der Insel bestand. Die kurze Befristung des Vertrages auf nur vier Jahre sprach auch für eine Übertragung der Militärhoheit auf Frankreich nur zur Ausübung.

b) vom 15. Mai 1768 [12]

Der Vertrag vom 6. August 1764 wurde durch einen zweiten vom 15. Mai 1768 abgelöst.

Zu diesem Zeitpunkt stand der Abzug der französischen Truppen von der Insel Korsika bevor und damit lebten die Unruhen mit Sicherheit neu auf.[13] Diese Lage veranlaßte den Abschluß eines wesentlich anders gearteten Vertrages als den von 1764.

In Art. I behielt Frankreich sich das Recht vor, die Anzahl der von ihm zu besetzenden Plätze selbst zu bestimmen. Der König von Frankreich nahm die von seinen Truppen eroberten Gebiete in Besitz und übte dort eigene Hoheitsrechte aus. Die gleiche Rechtstellung sollte Frankreich hinsichtlich der restlichen Insel einnehmen, wenn seine Truppen sie unterworfen hatte. Dem König von Frankreich sollte ein Pfandrecht an den von ihm in Besitz genommenen Gebieten und den damit verbundenen

---

12) Martens, N.R. Tome 1, S.591-596.
13) Martens, N.R. G.2. Sér. Tome 1, S.703.

Hoheitsrechten zustehen wegen aller finanzieller Aufwendungen, die er auf die Insel, d.h. ihre Eroberung, Verteidigung, Befriedung und Verwaltung gemacht hatte. Erst bei Erstattung aller dieser Geldleistungen war der französische König zur Rückgabe der Insel an Genua verpflichtet.

Als Gegenleistung sollte Frankreich zehn Jahre lang eine bestimmte jährliche Summe an Genua zahlen. Außerdem garantierte Frankreich der Republik Genua ihren festländischen Besitzstand.[14)]

Dem König von Frankreich wurde also an dem von ihm besetzten Gebiet der Insel Korsika ein Pfandrecht eingeräumt. Verbunden war der Besitz mit der vollständigen und unbeschränkten Ausübung der hoheitlichen Gewalt, die Frankreich ausdrücklich überlassen wurde. Frankreich nahm alle staatlichen Funktionen auf der Insel im Namen des französischen Königs wahr. Es war befugt, die Verwaltung der Insel neu zu gestalten und französisches Recht einzuführen. Frankreich hatte das Recht, Abgaben und Steuern zu erheben. Obwohl die Rechtsstellung Frankreichs hinsichtlich der Insel umfassend war, war sie doch nur die eines Pfandgläubigers. Ausdruck fand diese insoweit begrenzte hoheitliche Stellung Frankreichs darin, daß es einem Verfügungsverbot über die Insel zugunsten Dritter unterlag. Das Verfügungsrecht über Korsika stand allein Genua zu. Außerdem hatte Genua auf Grund eigenen Willensentschlusses die Möglichkeit, den Besitz der Insel zurückzuerhalten und die Hoheitsgewalt wieder selbst zu verwirklichen, indem sie die Insel durch Zahlung der vorgesehenen Summe wieder auslöste. Bei Leistung der Pfandsumme war Frankreich zur Rückgabe der Insel an Genua verpflichtet. Damit endeten automatisch alle französischen Befugnisse und Genua konnte die Herrschaft über die Insel wieder selbst übernehmen.

Der Vertrag von 1768 enthielt also eine Pfandbestellung an der Insel Korsika zugunsten Frankreichs, die die unbeschränkte und

---

14) Martens, N.R.G. 2 Sér. Tome 1, S.703.

ausschließliche französische Ausübungsbefugnis der gesamten Hoheitsgewalt in französischem Namen zur Folge hatte. Beschränkt war die französische Rechtsstellung durch ein Verfügungsverbot über die Insel und durch das genuesische Auslösungsrecht. Die Republik Genua war zwar weiterhin Inhaberin einer von ihr verpflichtsgemäß nicht ausgeübten Hoheitsgewalt. Die hoheitliche Stellung Frankreichs auf Grund des Vertrages von 1768 war aber so stark, daß Frankreich die ruhende genuesische Herrschaftsgewalt durch seine eigene Hoheitsgewalt ersetzte und alle aus dieser fließenden Hoheitsrechte im eigenen Namen wahrnahm.

Die Auslösung der Insel Korsika durch die Republik Genua war von Anfang an äußerst zweifelhaft. Dem Vertrag von 1768 lag die Unfähigkeit Genuas, die Insel zu beherrschen, zugrunde. Außerdem mußte Genua eine ernsthafte Bedrohung seines festländischen Besitzes befürchten, wenn die Insel nicht unter fester militärischer Kontrolle stand. Dazu war Genua selbst nicht in der Lage. Bereits bei Vertragsschluß erschien eine Änderung der bestehenden Verhältnisse zugunsten Genuas höchst unwahrscheinlich.

Tatsächlich führten die realen Machtverhältnisse de facto zu einer Abtretung der Insel Korsika an Frankreich, da die Republik Genua ihr Auslösungsrecht nie geltend machte, Frankreich die Insel völlig unterwarf, in Besitz nahm und behielt. Da Genua die Pfandschaft nicht ablöste und damit auf die Auslösung der Insel verzichtete, wandelte sich die beschränkte, zeitlich begrenzte Rechtsstellung Frankreichs in eine endgültige, unbeschränkte; d.h. Frankreich wurde vom Pfandgläubiger zum Inhaber der Insel und deren Hoheitsgewalt.

## 2. Die Verträge zwischen Seiner Majestät, dem König von Schweden und Seiner Durchlaucht, dem Herzog von Mecklenburg-Schwerin über die Stadt und Herrschaft Wismar

### a) Malmö, 26. Juni 1803 [15]

Der zwischen dem König von Schweden und dem Herzog von Mecklenburg-Schwerin am 26. Juni 1803 geschlossene Vertrag hatte die Verpfändung der Stadt und Herrschaft Wismar zum Inhalt.

Der König von Schweden übergab dem Herzog von Mecklenburg-Schwerin die Stadt und Herrschaft Wismar und die Ämter Poel und Neukloster mit allem im Eigentum Schwedens stehenden Zubehör, wie Schlösser, Märkte, Dörfer, Gebäude usw. Gleichzeitig übertrug der schwedische König dem Herzog alle Hoheitsrechte über dieses Gebiet. Als Gegenleistung zahlte der Herzog in einem festgelegten Zeitraum eine bestimmte Summe an Schweden.

Die Vereinbarung sollte zunächst für 100 Jahre gelten. Nach Ablauf dieser Zeit konnte der König von Schweden die Pfandschaft durch Zahlung der erhaltenen Summe und ihrer Verzinsung ablösen und dadurch die Gebiete zurückerlangen. Machte er von diesem Recht keinen Gebrauch, so galt der Vertrag als auf weitere 100 Jahre verlängert.

Die Untersuchung über das durch den Vertrag von 1803 geschaffene Rechtsverhältnis hat zunächst vom Wortlaut der Vereinbarung auszugehen. Der Begriff der Übertragung in Art. II gibt keinen eindeutigen Aufschluß über die Art der Rechtsbeziehungen. Als Oberbegriff kann Übertragung sowohl eine Abtretung wie eine Übertragung der Ausübung von Hoheitsgewalt bezeichnen. Einige Formulierungen kehren mehrfach wieder, so "Zession". Grundsätzlich bedeutet "Zession" die Übertragung der gesamten Rechtsposition und kann so den Eindruck erwecken, als liege eine endgültige Übertragung der schwedischen Hoheitsgewalt auf Mecklenburg-Schwerin vor.

"Zession" wird allerdings nie isoliert, sondern immer in Ver-

---

15) Martens, Recueil Suppl., Tome III, S.488-517.

bindung mit einem anderen Begriff verwendet, - zweimal als "bedingte" und "hypothekarische Zession", dann als "zedieren als Unterpfand", außerdem in d i e s e r Zession - dabei bezog sich d i e s e r auf den "vollen, unbeschränkten, genießbräuchlichen Besitz" des Vordersatzes. Die Verwendung des Begriffs "Zession" mit umschreibenden Zusatzworten weist darauf hin, daß offenbar etwas anderes als Zession im Sinn von Abtretung gemeint ist.

Art. X spricht von der "wirklichen Abtretung". Aus dem Zusammenhang ergibt sich aber, daß damit die effektive technische Besitzübernahme der fraglichen Gebiete durch Mecklenburg-Schwerin gemeint ist. Auch die Formulierung des Artikels XIV läßt erkennen, daß die Stellung des Herzogs von Mecklenburg-Schwerin deutlich unterschieden ist von der des Landesherrn, also des Hoheitsträgers. Danach beansprucht der Herzog von Mecklenburg-Schwerin nicht die Führung von Waffen und Titel der Stadt und Herrschaft Wismar, als den äußeren Kennzeichen der Landeshoheit, da ein solcher Anspruch nicht mit "der Stellung eines nur genießbräuchlichen Besitzes vereinbar erscheine".

Die angeführten Vertragsbestimmungen sprechen eindeutig gegen eine Abtretung von Wismar an Mecklenburg-Schwerin.

Die Vereinbarung schließt auch eine herzogliche Verfügungsbefugnis über das Gebiet und die Hoheitsgewalt während der 100 Jahre der Vertragsdauer aus. Damit scheidet auch eine Abtretung auf Zeit, auf zunächst 100 Jahre, unter der Resolutivbedingung der Ausübung des Einlösungsrechts aus, denn eine solche Abtretung hätte den Herzog w ä h r e n d der 100 Jahre zum Inhaber der Hoheitsgewalt und damit zum Verfügungsberechtigten auch zugunsten Dritter gemacht.

Außerdem macht ein Vergleich zwischen der in Art. V des Vertrages gewählten Formulierung und der Ausdrucksweise bei der Verpfändung besonders deutlich, daß es sich einmal um eine Abtretung und das andere Mal um eine Übertragung der Ausübung von hoheitlicher Gewalt handelte. Art. V befaßte sich nämlich

mit dem 1714 von Schweden an Mecklenburg-Schwerin verpfändeten Warnemünder Zoll. Jetzt übertrug der schwedische König dieses Recht auf ewige Zeit an Mecklenburg-Schwerin, indem er gleichzeitig auf das ihm zustehende Einlösungsrecht zugunsten von Mecklenburg-Schwerin verzichtete. Schweden hatte durch den Verzicht auf das Einlösungsrecht jede Möglichkeit verloren, das Zollrecht wieder an sich zu ziehen.

Demgegenüber erhielt der Herzog den "vollen, unbeschränkten genießbräuchlichen Besitz" an Stadt und Herrschaft Wismar, den Nebenämtern und allem sonstigen Eigentum der Krone Schwedens. Obwohl der Vertrag das Gebiet und die Hoheitsrechte getrennt erwähnt, wird beides rechtlich gleich behandelt; der Herzog nahm die Stellung eines Pfandgläubigers hinsichtlich des Gebietes und der Hoheitsgewalt ein.

Schweden verzichtete für sich auf alle politischen, militärischen, zivilen, geistlichen und gerichtlichen Rechte über das Gebiet und seine Bewohner. Es hob die schwedische Gerichtsbarkeit auf und entband die Einwohner von ihrem Treueeid zum König von Schweden. Alle mit öffentlichen Ämtern betrauten Untertanen wurden von ihren Pflichten gegenüber dem schwedischen König befreit. Als Inhaber der Pfandschaft trat der Herzog von Mecklenburg-Schwerin an die Stelle des Königs von Schweden. Ihm standen alle Einkünfte zu. Das Gebiet gehörte jetzt zu seinem Rechtskreis. Der Herzog wurde zum Herrn des ihm verpfändeten Gebiets und nahm die gesamte Hoheitsgewalt wahr, wie sie der König von Schweden innehatte. Anstelle Schwedens übte er die Herrschaftsgewalt aus. Diese Stellung des Herzogs leitete sich aber nicht aus eigenem originären Recht her, sondern sie beruhte auf der ihm eingeräumten Pfandschaft und bestand daher nur für die Dauer dieses Rechtsverhältnisses. Die Position des Herzogs unterschied sich während der Vertragszeit kaum von der Stellung des Hoheitsträgers. Er war lediglich einem Verfügungsverbot zugunsten Dritter über das Gebiet und die Hoheitsrechte unterworfen. Die Pfandschaft stand außerdem nur ihm oder seinen Nachfolgern höchstpersönlich zu. Auf Grund des völkervertraglichen, das Pfandverhältnis begründenden

Rechtstitels nahm der Herzog von Mecklenburg-Schwerin eine Rechtsposition ein, die ihm die Verwirklichung eigener Hoheitsgewalt für die Stadt und Herrschaft Wismar ermöglichte. Die eingeschränkte Rechtsstellung des Herzogs von Mecklenburg-Schwerin als Pfandgläubiger zeigte sich erst nach Vertragsablauf, da dann der König von Schweden durch Zahlung der Lösungssumme die Gebiete wieder zurückerhalten und die Hoheitsrechte wieder selbst ausüben konnte. Bis zur Ausübung des königlichen Lösungsrechts nahm der Herzog von Mecklenburg-Schwerin als einziger in diesem Raum hoheitliche Macht und zwar seine eigene wahr.

b) Der Vertrag vom 20. Juni 1903 zwischen Seiner Majestät, dem Deutschen Kaiser im Namen des Deutschen Reiches und Seiner Majestät, dem König von Schweden und Norwegen[16)]

Der Vertrag vom 20. Juni 1903 löste den Vertrag von 1803 ab. Alle gegenseitigen Ansprüche aus dem Vertrag von 1803 sollten damit ihr Ende finden.

Gemäß Artikel I erlosch das Einlösungsrecht des schwedischen Königs hinsichtlich des "Unterpfandes" an der Stadt und Herrschaft Wismar mit den Nebenämtern und dem Zubehör. Demgegenüber sollte der Anspruch des Herzogs von Mecklenburg-Schwerin gegen den schwedischen König auf Zahlung des Pfandschillings mit Zinsen entfallen. Das Pfandverhältnis zwischen den Vertragsparteien sollte beendet sein, und alle sonst noch bestehenden Verpflichtungen und Beschränkungen aus dem Vertrag von 1803 wurden gegenstandslos. Der schwedische König verlor damit für immer sein Einlösungsrecht, durch dessen Geltendmachung er die Ausübungsbefugnis der hoheitlichen Gewalt zurückerlangt hätte. In diesem Verzicht und der Beendigung des 1803 begründeten Rechtsverhältnisses liegt damit eine Abtretung von der Stadt und Herrschaft Wismar an Mecklenburg-Schwerin. Nur so ist auch die Formulierung des Artikels 2 zu verstehen, nach der sich der Pfandbesitz des Herzogs - also seine beschränkte Rechtsstellung - in "vollen und uneingeschränkten Eigenbesitz"

---

16) RGBl. 1904, S.295-300

verwandelte - also in eine absolute, endgültige Rechtsposition.

## II. Staatsservituten und Verwaltungszessionen

Im Laufe der geschichtlichen Entwicklung sind im Völkerrecht andere Rechtsinstitute entstanden, die einen Staat zur hoheitlichen Tätigkeit in dem Herrschaftsbereich eines anderen Staates berechtigen. Zwei miteinander eng verwandte Gestaltungsmöglichkeiten der Ausübungsübertragung, die sich vor allem im Umfang der ausgeübten Hoheitstätigkeit unterscheiden, sind die Staatsservituten und die Verwaltungszessionen. Während bei der Bestellung von Staatsservituten die Ausübungsbefugnis einzelner Hoheitsrechte eingeräumt wird, werden bei der Verwaltungszession meist ganze Herrschaftsbereiche zur Ausübung übertragen.

### 1. Die Entwicklung des Servitutsbegriffs

Der Begriff der Servitut entstammte ursprünglich dem römischen Recht und bedeutete, daß dem jeweiligen Eigentümer eines Grundstücks bestimmte, gegen jedermann wirkende Nutzungsrechte am Grundstück eines anderen zustanden.[17)]

Die Staatsservitut wurde anfangs der privatrechtlichen Servitut nachgebildet. Durch eine Servitut konnte ein Staat ein dinglich ausgestaltetes Nutzungsrecht am Gebiet eines anderen Staates erwerben. Der begünstigte Staat erhielt damit ein besonderes Herrschaftsrecht.[18)] Die Staatsservitut entwickelte sich vor allem auf Grund der verwickelten territorialen Verhältnisse des alten Deutschen Reiches[19)] und bildete ein wichtiges Instrument der mittelalterlichen deutschen Staatspraxis. Von dort aus fand sie Eingang in das Völkerrecht.[20)]

Die Ansichten über Wesen und Ausgestaltung der Servitut gingen

---

17) Herbst, S.15.
18) Bluntschli, S.204; Gönner, Staatsrechtsdienstbarkeiten, S.28.
19) Clauß, S.181; Ullmann, E., S.320.
20) Münch, Servitut, S.28.

und gehen weit auseinander, da die Servitutlehre eng verbunden ist mit der jeweils vertretenen Gebietstheorie.

a) Der enge Servitutbegriff

Man unterscheidet den engen und den weiten Servitutbegriff. Der enge Servitutbegriff wurzelt in der Objekttheorie, die unter Gebietshoheit das Recht der Staatsgewalt am Gebiet versteht. Das Gebiet ist Objekt der staatlichen Herrschaft und die Beziehung der Staatsgewalt zum Gebiet ist sachenrechtlicher Natur.[21] Die Vertreter des engen Begriffs sehen in der Servitut eine Einschränkung des staatlichen Sachenrechts. Ein Teil der Staatsgewalt wird nämlich als Gebietshoheit der Substanznach auf den begünstigten Staat übertragen.[22] Die Servitut hat den Charakter der Dinglichkeit, d.h. sie ist mit dem Staatsgebiet so verbunden, daß sie unabhängig von einem Subjektwechsel bei dem belasteten oder berechtigten Staat bestehen bleibt. Sie ist außerdem zeitlich nicht begrenzt und verselbständigt sich gegenüber dem ihr zugrunde liegenden Rechtsverhältnis.[23]

b) Der weite Servitutbegriff

Neben dem engen steht der weite Servitutbegriff. Die weite Servitut kann sich nicht nur auf die Gebietshoheit sondern auf alle Hoheitsrechte erstrecken. Jedes hoheitliche Recht kann durch eine Servitut zugunsten eines anderen Staates beschränkt werden. Die weite Servitut liegt dann vor, wenn in den Verträgen von der "Beschränkung der Souveränität" einer fremden Staatsgewalt die Rede ist.[24] Auch nach dieser Ansicht hat die Servitut unbegrenzte Dauer. Diejenigen, die die weite Servitut bejahen, spalten sich in solche, die ihr dinglichen Charakter beilegen,[25] und solche, die dieses Merkmal ablehnen.[26] Eine solche Servitut gibt dem Begünstigten das

---

21) Gerber, C.F. S.62.
22) Clauß, S. 142/143; Moos, S.65.
23) Oppenheim, H.B., S.174; Rivier, S.192/193; Oppenheim, L. - Lauterpacht, S.536.
24) Ullmann, E., S.321; Külb, S.34.
25) Martens, S.135; Klüber, Völkerrecht, S.219 u.224; Heffter-Geffcken, S.106.
26) Hatschek, Grundriß, S.77; Gareis, S.178.

Recht, in dem Gebiet des Verpflichteten Hoheitsakte vorzunehmen oder die Unterlassung bestimmter hoheitlicher Tätigkeit zu fordern. Der von einem Teil der Literatur angenommene dingliche Charakter der Servitut tritt bei einem Wechsel im Inhaber der Staatsgewalt in Erscheinung. Auch dann nämlich bleibt die Servitut bestehen, unabhängig von dem Willen der an der Servitutbegründung nicht beteiligten Nachfolger.[27)]

Nach den erörterten Auffassungen stellt sich die Servitut als dauernde völkerrechtliche Beschränkung entweder des Gebietes, der Gebietshoheit oder der Staatsgewalt eines Staates zugunsten eines anderen Staates dar. Dabei sind die unbegrenzte Dauer und bei dem größten Teil der Literatur außerdem die Dinglichkeit die charakteristischen Merkmale der Servitut. Hat die Servitut dinglichen Charakter, so kann sie nur durch auflösenden Vertrag oder durch Verzicht untergehen.

Bei dieser Ausgestaltung bedeutet eine Servituteinräumung eine echte Hoheitsrechtsabtretung, da der verpflichtete Staat nicht in der Lage ist, das Hoheitsrecht von sich aus wieder zurückzunehmen. Dieser Teil der hoheitlichen Gewalt ist seiner Einwirkung entzogen.

c) Der Servitutbegriff nach der Kompetenztheorie

Nach der Kompetenztheorie ist das Gebiet der Inbegriff der örtlichen Kompetenzen des Staates.[28)] Eine Dinglichkeit der Servitut ist daher ausgeschlossen. Unter Servitut ist die Beschränkung der lokalen oder jeder anderen staatlichen Kompetenz zugunsten eines fremden Staates zu verstehen.[29)] Als Inhaber einer solchen Servitut kann der Berechtigte Hoheitsgewalt in dem Bereich des verpflichteten Staates wahrnehmen oder fordern, daß die Ausübung bestimmter Hoheitsrechte zu seinen Gunsten unterlassen wird. Die Rechtsstellung beruht auf einem zeitlich begrenzten, nur die Parteien bindenden Vertrag.

---

27) Heffter-Geffcken, S.107.
28) Radnitzky, Gebietshoheit, S.463.
29) Henrich, S.90.

d) Der Servitutbegriff nach der Raumtheorie

Nach der Raumtheorie sind Servituten mit dinglichem Charakter nicht denkbar. Für diese Theorie gibt es keine sachenrechtliche Beherrschung des Gebietes durch den Staat. Die Gebietshoheit ist die räumliche Begrenzung der staatlichen Gewalt und berechtigt den Staat innerhalb seines Gebietes Hoheitsgewalt auszuüben.[30] Eine dingliche Belastung der Gebietshoheit bzw. der Staatsgewalt scheidet schon begrifflich aus. Nach der Raumtheorie kann ein Staat einem anderen Staat die Ausübung von Hoheitsrechten einräumen oder sich zu dessen Gunsten in der Ausübung seiner Gebietshoheit oder anderer Hoheitsrechte beschränken. Diese Rechtsposition ist aber nicht dinglich ausgestaltet und wird dem Partner nur auf Zeit eingeräumt. Die Servitut besteht auf Grund eines obligatorischen Rechtsverhältnisses zwischen den beteiligten Staaten und stellt sich als beschränkte Herrschaftsgewalt des Begünstigten in der Hoheitssphäre des Verpflichteten dar.[31]

e) Der Moderne Servitutbegriff

Es gibt im modernen Völkerrecht Bestrebungen, die auf einen Verzicht des schillernden und vieldeutigen Begriffs der Servitut hinwirken, da dieser aus dem Privatrecht entlehnt sei und den Anforderungen des modernen Völkerrechts nicht entspreche.[32]

Verdross tritt für eine Beibehaltung der völkerrechtlichen Servitut bei Ablehnung ihrer Dinglichkeit ein. Für ihn ist die Servitut eine Beschränkung der Gebietshoheit in der Weise, daß der begünstigte Staat in fremdem Staatsgebiet einzelne Gebietsrechte ausüben kann, bzw. der verpflichtete Staat sich der Ausübung seiner Gebietshoheit teilweise oder völlig zugunsten des Begünstigten enthalten muß.[33]

---

30) Fricker, S.9 und 12.
31) Fricker, S.72.
32) Kleffens, S.95.
33) Verdross, Völkerrecht, 4.Aufl., S.259.

Dahm nimmt an, daß dem begünstigten Staat durch eine Servitutbestellung ein einzelnes Hoheitsrecht auf fremdem Gebiet eingeräumt wird. Die Servitut bildet damit eine Beschränkung der örtlichen Hoheitsgewalt.[34]

Reid meint, daß die internationale Servitut ein unverzichtbares Instrument des Völkerrechts sei. Sie ist der Ansicht, daß der begünstigte Staat durch die Servitut ein echtes Recht erwirbt, sich das Gebiet des verpflichteten Staates in bestimmter Weise dienstbar zu machen. Das Gebiet als dingliches Substrat muß bei diesem Servitutsbegriff unmittelbar in Anspruch genommen werden.[35] Sie betont dabei, daß der Berechtigte die Hoheitsgewalt nur ausübt und der Verpflichtete insoweit beschränkt ist, als er die gleiche Hoheitsgewalt nicht im Gegensatz zu dem Servitutberechtigten verwirklichen darf.[36]

Im modernen Völkerrecht gilt die Servitutbestellung oft als Ersatz für eine Gebietsabtretung. Folgt man dieser Ansicht, so nimmt der verpflichtete Staat bei einer Servituteinräumung eine in ihren Folgen der Abtretung ähnliche Verfügung vor. Diese ist allen Völkerrechtssubjekten gegenüber wirksam. In die Rechtsstellung rücken etwaige Nachfolgestaaten automatisch ein. Das Gebiet des verpflichteten Staates wird zum Beispiel in Form von Gebrauchs- und Nutzungsrechten unmittelbar in Anspruch genommen.[37] Diejenigen, die die Servitut in ihrer Wirkung und in ihren Folgen mit der Abtretung vergleichen,müssen in der Servituteinräumung die echte Abtretung einzelner Hoheitsrechte sehen.

## 2. Die systematische Einordnung der Servituten

Es ist oft versucht worden, die Servitut in ein System einzuordnen. So werden positive und negative Servituten unterschie-

---

34) Dahm, Bd.I, S.548 und 550.
35) Reid, S.13 und 22.
36) Reid, S.31.
37) Gascard, S.86; Berber, Bd.I, S.303; Abendroth, Servitut, S.263.

den.[38] Positive Servituten befähigen ihren Inhaber zu hoheitlichem Handeln auf dem Gebiet des verpflichteten Staates, z.B. Jurisdiktionshoheit. Negative Servituten verleihen dem Begünstigten das Recht, in dem Gebiet des fremden Staates die Unterlassung einer bestimmten hoheitlichen Tätigkeit zu seinen Gunsten zu verlangen. Z.B. die Verpflichtung an bestimmten Orten keine Festungen zu errichten.[39]

Eine andere Einteilung erfolgt nach der Zweckbestimmung, z.B. in militärische und ökonomische Servituten.[40] Bei ersterer spielt das Recht des Truppendurchzugs durch fremdes Gebiet eine besondere Rolle. Bei den wirtschaftlichen Servituten stehen die Verkehrs-, nämlich die Eisenbahn- und Straßenservituten im Vordergrund. Die häufigsten Streitigkeiten zwischen den Staaten entstanden wegen der Fischereiservituten, bei denen ein Staat in seinen Küstengewässern die Fischerei durch Angehörige eines fremden Staates dulden muß.[41]

Will man den Begriff der Servitut im Völkerrecht überhaupt beibehalten, so müssen m.E. die Merkmale der Dinglichkeit und der unbegrenzten Dauer als Servitutelemente entfallen.

Da nach der modernen Staatsauffassung das Gebiet nicht Objekt staatlicher Verfügungen sein kann, ist eine hoheitlich-dingliche Belastung des Staates nicht vorstellbar. Die Servitut entsteht auf Grund eines Vertrages und besteht daher grundsätzlich nur zwischen den Vertragsparteien. Die Servitut ist m.E. zu einem ausschließlich obligatorischen Rechtsverhältnis mit gewissen Besonderheiten geworden. Es gibt spezielle hoheitliche Handlungen, die in ihrer Auswirkung das Staatsgebiet unmittelbar berühren. Im Gegensatz dazu steht die hoheitliche Tätigkeit, die ohne das Wesenselement Gebiet zwar nicht denkbar ist, die das Staatsgebiet aber nur mittelbar betrifft. Räumt ein Staat einem anderen Staat eine hoheitliche Rechts-

---

38) Oppenheim,L.-Lauterpacht, S.540; Gareis, S.178; Bluntschli, S.205.
39) Martens, S.368.
40) Münch, Servitut, S.99 und 102.
41) Münch, Servitut, S.102; Oppenheim,L.-Lauterpacht, S.537.

position, wie z.B. die Servitut ein, und zwar mit unbegrenzter Dauer, so kann das zu einem Verlust der Kompetenz-Kompetenz des belasteten Staates und damit zu seiner Souveränitätseinbuße führen. Da eine solche Folge von den Staaten aber im allgemeinen scharf abgelehnt wird, ist ein zeitlich nicht begrenztes, hoheitliches Rechtsinstitut für das zwischenstaatliche Zusammenleben nicht geeignet.

Die Servitut ist m.E. nur in zwei Arten möglich, einmal als Anspruch des begünstigten gegen den verpflichteten Staat, zu seinen Gunsten die Ausübung bestimmter hoheitlicher Rechte zu unterlassen. Zum anderen kann dem begünstigten Staat durch eine Servitutbestellung die Ausübung von Hoheitsrechten eingeräumt werden.

In völkerrechtlichen Verträgen finden sich häufig positive und negative Servituten nebeneinander, die sich in ihren Rechtswirkungen ergänzen.

Sind einem Ausübungsberechtigten Hoheitsrechte in großem Umfang, vor allem im Bereich der inneren Verwaltung eingeräumt, so wird dieses Institut nicht mehr als Servitutbestellung, sondern als Verwaltungszession bezeichnet. In der Folge sollen einige Verträge auf diese rechtlichen Erscheinungen hin untersucht werden.

3. Der Panama-Kanal

a) Der Hay-Varilla Vertrag vom 18. November 1903 [42)]

b) Traité général d'amitié et de coopération vom 2. März 1936 [43)]

Ein berühmter völkerrechtlicher Vertrag regelt die Rechtsstellung der USA in der Panama-Kanal-Zone. Die Vorstellung von einer Verbindung zwischen Atlantik und Pazifik war schon eine

---

42) Martens, N.R.G. 2 d. Ser., Bd.31, S.599 ff.
43) Martens, N.R.G. 3 d. Ser., Bd.38, S.643 ff.

der Triebfedern der großen portugiesischen und spanischen Entdeckungsfahrten des 16. Jahrhunderts.[44] Dieser alte Traum wurde im 20. Jahrhundert durch die Schaffung eines künstlichen Seeweges zwischen den beiden Ozeanen, dem Panama-Kanal erfüllt.[45] Unter ungeheuerem Aufwand an Menschen und Material erbaute die USA innerhalb von 10 Jahren den Panama-Kanal.[46]

Nachdem Panama sich von der Republik Columbia gelöst hatte und selbständige Republik Panama geworden war, schloß sie mit den USA den sogenannten Hay-Varilla Vertrag vom 18. November 1903. In Artikel II und III dieses Vertrages sind die wichtigsten Rechte der USA festgelegt. Auf Grund dieses Vertrages erwirbt die USA in der sogenannten Panama-Kanal-Zone, einem genau bezeichneten örtlichen Bereich, eine ausgedehnte Rechtsposition. Die USA erhält den umfassenden und unabänderlichen Anspruch auf den Panama-Kanal und auf alles Eigentum, Land und sämtliche Bauten die mit dem Kanal, seinem Betrieb, seiner Unterhaltung und seiner gesundheitspolizeilichen Überwachung in Verbindung stehen. Der USA wird weiterhin der zeitlich unbegrenzte Gebrauch, die Besetzung und die Kontrolle der Panama-Kanal-Zone gewährleistet. Die USA kann dort Hoheitsgewalt in weitestem Umfang ausüben. Außerdem kann die USA zusätzlich Land erwerben, soweit das für den Kanalbau erforderlich ist. Der USA steht die ausschließliche und absolute Gewalt innerhalb der Kanalzone und über den Kanal und alle ihn durchfahrenden Schiffe zu. Die USA ist berechtigt, Befestigungen zu errichten und die von ihr für notwendig gehaltenen militärischen Operationen in Krieg und Frieden vorzunehmen. Weitere Vergünstigungen bestehen in Steuer-, Abgabe- und Zollfreiheit für alle eingeführten Materialien und Waren, die mit dem Kanalbau im weitesten Sinne im Zusammenhang stehen.

Die Gewährung der Panama-Kanal-Zone erfolgte zu dem in dem

---

44) Maurer, S.4.
45) Reid, S.127.
46) Maurer, S.94; Böhmert, S.726.

Vertrag klar definierten Zweck, einen Kanal zu bauen, zu unterhalten und zu betreiben. Dieser Vorbehalt fehlt in dem mit der amerikanischen Hoheitsausübung befaßten Artikel III. Der gesamte Vertrag ist aber im Zeichen der Kanalkonstruktion und Betreibung geschlossen worden und ist unter diesem Gesichtspunkt auszulegen. Wie es in der mit "Isthmian canal convention" überschriebenen Präambel der Vereinbarung heißt, ist das gemeinsame Bestreben Panamas und der USA auf den Bau des Kanals gerichtet, dem allein der Abschluß des vorliegenden Vertrages gilt.

In der Zeit nach dem Abschluß des Vertrages bis zu dem Vertrag vom 2. März 1936 herrschte zwischen den Parteien immer wieder Uneinigkeit über die Auslegung des Vertrages von 1903. Die USA nahm den Standpunkt ein, das in dem Vertrag aufgeführte Ziel des Kanalbaus sei nur als eine Motivangabe anzusehen, die keine rechtlichen Konsequenzen hat. Demgegenüber vertrat Panama die Ansicht, die Verweisung auf die Kanalkonstruktion sei als eine einschränkende Zweckbestimmung insoweit zu werten, als die USA nur hoheitliche Rechte ausüben dürfe, die sich auf die Aufgaben des Kanalprojekts beziehen.[47] Bei den Meinungsverschiedenheiten handelte es sich vor allem darum, ob die USA auch nur sehr mittelbar mit dem Kanal zusammenhängende Tätigkeiten aufnehmen konnte, wie z.B. privatwirtschaftliche und gewerbliche Betätigung jeglicher Art. Im Gegensatz zu den USA meinte Panama, daß es auch in der Kanalzone hoheitliche Bereiche gebe, für die eine mindestens gemeinsame Ausübungsbefugnis von Panama und den USA bestehe.[48]

Die hoheitliche Stellung der USA in der Kanalzone ist auf Grund des Vertrages von 1903 umfassend. Die USA kann alle ihr für den Kanalbetrieb im weitesten Sinne erforderlich erscheinenden Gesetze, VO und sonstigen Regelungen erlassen und ihre Befolgung durchsetzen. Die USA regelt das Verhalten aller Personen in dieser Zone und aller Schiffe auf der Durchreise

---

47) Padelford, S.47; Böhmert, S.726.
48) Padelford, S.48/49.

und unterwirft sie ihren Befehlen. Die USA kann Bestimmungen über das Eigentum treffen, die ihre Grenze nur an Eingriffen in das Privateigentum finden.[49] Obwohl die beiden Städte Panama und Colon von der amerikanischen Hoheitsausübung ausgenommen sind, müssen auch sie die amerikanischen gesundheitspolizeilichen VO für die Kanalzone befolgen. Handeln sie dieser Verpflichtung zuwider, so kann die USA selbst die Vorschriften in Panama und Colon in Kraft setzen und ihre Beachtung erzwingen. Die gleiche Macht ist den USA in den beiden Städten zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung eingeräumt für den Fall, daß die panamesische Regierung diese Aufgabe nicht erfüllen kann. Die Entscheidung darüber trifft die USA. Die USA hat somit in der Kanalzone ein umfassendes Gesetzgebungs- und Verwaltungsrecht.

Um den reibungslosen Ablauf des Kanalbetriebes garantieren zu können, ist die USA auf die loyale Zusammenarbeit Panamas angewiesen. Die USA bemüht sich daher vor allem seit dem Bestehen des Vertrages von 1936 ihre Gesetzgebungs- und Verwaltungstätigkeit in der Kanalzone auf die mit der Betriebsführung des Kanals und mit der Verteidigung zusammenhängenden Aufgaben zu beschränken.[50] Der Vertrag von 1936 hat keine wesentlichen materiellen Änderungen des Vertrages von 1903 zum Inhalt. Er betont aber, daß er die freundschaftlichen Bande zwischen beiden Ländern stärken und bestimmte Reibungspunkte beseitigen soll. Die USA macht vor allem Zugeständnisse an die Wirtschaft Panamas, indem sie ihre eigene wirtschaftliche Machtstellung in der Kanalzone zugunsten Panamas beschränkt.

Trotz der umfangreichen hoheitlichen Befugnisse der USA in der Kanalzone sind beide Vertragsparteien immer davon ausgegangen, daß die Panama-Zone weiterhin der panamesischen Souveränität untersteht. Der US-Supreme Court hat in zwei Fällen eindeutig entschieden, daß die Kanalzone nicht zum amerikanischen Staatsgebiet gehört und die amerikanische Ver-

---

49) Padelford, S.51; Vali, S.256/257.
50) Böhmert, S.726; Padelford, S.64.

fassung daher dort keine Anwendung findet.[51] Die USA hat das Recht, innerhalb der Panamazone alle Hoheitsgewalt "wie ein Souverän" auszuüben. Dadurch wird den USA hoheitliche Gewalt in weitestem Umfang eingeräumt, aber nicht a l s Souverän sondern w i e ein Souverän. Aus dieser Formulierung ist zu entnehmen, daß die USA in dem panamesischen Herrschaftsbereich eigene Hoheitsgewalt verwirklicht. Die eigenständige Rechtsstellung der USA beruht auf de zwischen der USA und Panama geschlossenen Verträgen von 1903 und 1936.

Die hoheitliche amerikanische Position bezieht sich auf die Rechte "within the zone", während das Recht "over the territory", die Fähigkeit also, zugunsten eines Dritten über das Gebiet zu verfügen, der Republik Panama weiterhin zusteht.[52]

Das hoheitliche Handeln der USA berührt das panamesische Staatsgebiet unmittelbar. Es wirkt sogar auf dessen Substanz ein, da die Ausübungsübertragung, die Besetzung, und die Kontrolle über das Gebiet zum Bau und Betrieb eines Kanals erfolgte. Das Rechtsverhältnis zwischen der USA und Panama ist unbefristet, denn es unterliegt keiner vertraglichen Kündigung. Zur zusätzlichen Sicherung der amerikanischen Rechtsstellung legt Artikel XXIV fest, daß weder ein Wechsel in der Regierung, noch eine Änderung in den Gesetzen oder Verträgen Panamas die Rechte der USA aus dem Vertrag von 1903 ohne amerikanische Einwilligung berühren soll. Der gleiche Vorbehalt zugunsten der USA soll gelten, wenn die Republik Panama einer Staatenverbindung beitritt und dadurch ihre Souveränität einbüßt.

Das durch die Verträge von 1903 und 1936 zwischen der USA und Panama begründete Rechtsverhältnis gibt der USA die Möglichkeit, in umfassender Weise eigene Herrschaftsgewalt in der Panama-Kanal-Zone wahrzunehmen.

---

51) Vali, S.255 u. 261.
52) Vali, S.254/255; Reid, S.127.

4. Der Vertrag zwischen Seiner Majestät dem König von Preußen und Seiner Durchlaucht dem Fürsten von Waldeck-Pyrmont betreffend die Übertragung der Verwaltung der Fürstentümer Waldeck und Pyrmont an Preußen vom 18. Juli 1867 [53]

Der zwischen Preußen und dem Fürstentum Waldeck-Pyrmont am 18.7.1867 geschlossene Vertrag befaßte sich mit der Übertragung der Verwaltung von Waldeck und Pyrmont an Preußen. Preußen übernahm die gesamte innere Verwaltung der beiden Fürstentümer. Nur die Tätigkeit des fürstlichen Konsistoriums in seiner Eigenschaft als Oberkirchenbehörde fiel nicht unter diese Regelung und blieb dem Fürsten vorbehalten. Preußen war berechtigt, die Organisation von Justiz- und Verwaltungsbehörden durch Gesetz nach eigenen Vorstellungen umzugestalten. Preußen konnte die höchstinstanzliche Zuständigkeit preußischer Behörden begründen und insoweit den Instanzenzug ändern. Da Preußen alle Staatsdiener ernannte, die preußische Untertanen waren und den Diensteid auf den König von Preußen leisteten, beherrschte es den gesamten Behördenapparat. An der Spitze der Verwaltung stand ein vom König von Preußen ernannter Landesdirektor, der die verfassungsmäßige Verantwortlichkeit für die Landesregierung übernahm. Preußen standen alle Einnahmen beider Fürstentümer zu. Es trug seinerseits alle finanziellen Lasten von Waldeck und Pyrmont.

Die umfangreichen hoheitlichen Befugnisse Preußens auf Grund des Vertrages von 1867 legten die Vermutung nahe, Preußen sei Inhaber der Staatsgewalt von Waldeck und Pyrmont geworden. Die preußische Rechtsstellung bezog sich auf die Justiz - und innere Verwaltung.[54] Verwaltung bedeutete in diesem Zusammenhang die Wahrnehmung der gesetzesvollziehenden Tätigkeit. Der Erlaß von Gesetzen über die Organisation der Justiz und der Verwaltungsbehörden fiel in die preußische Zuständigkeit; während die sonstige Gesetzgebung durch den weiterbe-

---

53) Pr. GS 1868, S.1-3.
54) Lingg, Bosnien und die Herzegowina, S.513.

stehenden Landtag von Waldeck-Pyrmont erfolgte. Die Mitwirkungsrechte des Fürsten bei der Gesetzgebung, nämlich sein Zustimmungsrecht bei Verfassungsänderungen und zu bestimmten Gesetzen blieb unberührt. Er allein übte sie weiter aus. Der Fürst vertrat den Staat nach außen und besaß das passive und aktive Gesandtschaftsrecht. Er war mit allen äußeren Angelegenheiten befaßt. Der Fürst konnte Staatsverträge abschließen. Er nahm auch die Kirchenhoheit und das Begnadigungsrecht allein wahr. Dagegen war Preußen im Bereich der inneren Verwaltung tätig und zwar ü b t e der König von Preußen die Staatsgewalt in der Weise, wie sie dem Fürsten verfassungsmäßig zustand. Es trat also ein Wechsel in dem Ausübungsberechtigten ein, da Preußen die innere Verwaltung anstelle des Fürsten wahrnahm. Die Stellung Preußens war die gleiche wie die des Fürsten, da Preußen bei der Ausübung seiner Hoheitsgewalt nur durch die Verfassung von Waldeck-Pyrmont beschränkt war. Anstelle der ruhenden Staatsgewalt von Waldeck-Pyrmont verwirklichte Preußen auf Grund des Vertrages seine eigene Hoheitsgewalt in dem vertraglich festgelegten Rahmen. Preußen war bei seiner hoheitlichen Tätigkeit an die Verfassung und die Gesetze von Waldeck-Pyrmont gebunden und hatte sich nach ihnen zu richten.[55] Trat in den Gesetzen eine Änderung ein, so hatte Preußen das bei der Ausübung der hoheitlichen Gewalt zu berücksichtigen. Da Preußen gleichzeitig mit der Ausübung der Verwaltung auch die Verantwortung für den Verwaltungsablauf übernahm, erschien es gerechtfertigt, daß die Beamten preußische Untertanen waren und den Diensteid auf den König von Preußen leisteten. Der Fürst sollte durch den Vertrag mit Preußen von der Verwaltung seiner Fürstentümer und den damit verbundenen hohen finanziellen Kosten entlastet werden. Der Vertrag änderte nichts an der verfassungsmäßigen Stellung des Fürsten als Landesherrn. Lediglich die Hoheitsgewalt bezüglich der inneren Verwaltung übte der Fürst nicht mehr selbst aus. Einer Ausübungsübertragung steht nicht entgegen,

---

55)Jellinek, Staatenverbindungen, S.120.

daß der Vertrag keinen Beendigungstermin und keine Kündigungsmöglichkeit enthielt. Waldeck-Pyrmont konnte jederzeit das Vertragsverhältnis zu Preußen aus außervertraglichen Gründen lösen. Nach der Verfassung stand dem Fürsten die Wahrnehmung der gesetzesvollziehenden Tätigkeit zu. Da seine Rechtsstellung auf Preußen überging, wurde Preußen Ausübungsberechtigter eigener hoheitlicher Gewalt. Eine Abtretung der inneren Verwaltung an Praußen wäre mit der Souveränität Waldeck-Pyrmonts unvereinbar gewesen, da das Fürstentum dann nicht länger die Entscheidung in der Grenzsituation hätte treffen können. Dann hätte es aber als souveräner Staat aufgehört zu bestehen. Waldeck-Pyrmont wurde aber nicht etwa als zum preußischen Staat gehörend angesehen. Vielmehr bestand es als selbständiger Staat weiter. Seine Stellung als Gliedstaat des Deutschen Reiches, in dessen Bundesrat es Stimme und Vertreter hatte, blieb unangetastet.[56)]

Auch in diesem Fall entspricht die geschichtliche Entwicklung der vorgenommenen Vertragsinterpretation. Der Vertrag wurde am 2.3.1887 auf unbestimmte Zeit mit zweijähriger Kündigungsfrist verlängert. Das Vertragsverhältnis konnte jetzt also durch Kündigung gelöst werden. Die Bevölkerung Pyrmonts gab durch eine Volksabstimmung vom 12.10.1921 den Wunsch nach Vereinigung mit Preußen zu erkennen. Durch Staatsvertrag zwischen Preußen und Waldeck-Pyrmont vom 29.11.1921 [57)] trat Waldeck-Pyrmont Pyrmont an Preußen ab, das damit zu preußischem Staatsgebiet wurde. Bis zu diesem Zeitpunkt gehörte Pyrmont zum Hoheitsbereich der Fürstentümer von Waldeck und Pyrmont.

Auf Grund des Vertrages vom 18. Juli 1867 erwarb Preußen die Berechtigung, die Justiz- und innere Verwaltung von Waldeck-Pyrmont kraft eigener Zuständigkeit wahrzunehmen.

---

56) Jellinek, Staatenverbindungen, S.121.

5. Der Vertrag zwischen Großbritannien und der Türkei über die Insel Cypern vom 4. Juni 1878 mit einem Annex vom 1. Juli 1878 [58]

Großbritannien schloß mit der Türkei am 4.6.1878 mit Annex vom 1.7.1878 ein sogenanntes Defensivbündnis. Großbritannien verpflichtete sich der Türkei gegenüber zum Beistand mit Waffengewalt, falls Rußland versuchen sollte, weitere türkische Gebiete in Asien zu besetzen. Als Gegenleistung für die zugesagte britische Hilfe willigte der Sultan in die Besetzung und Verwaltung der Insel Zypern durch Großbritannien ein. Eine nähere Regelung der Rechte Großbritanniens erfolgte nicht. Der Vertrag legte die Großbritannien eingeräumte Rechtsposition nicht im einzelnen dar; dagegen bestimmte er genau die der Türkei auf Zypern noch zustehende hoheitliche Betätigung. Diese Vertragsgestaltung läßt erkennen, daß alle hoheitlichen Befugnisse offenbar von Großbritannien wahrgenommen werden sollten, mit Ausnahme derer, die der Türkei ausdrücklich zugestanden werden. Das britische Recht der Besetzung und Verwaltung umfaßte nicht nur die Wahrnehmung der gesetzesvollziehenden Tätigkeit, sondern umschloß darüber hinaus die Ausübung der gesamten Staatsgewalt einschließlich der Gesetzgebung und der Rechtsprechung.[59] Die einzigen, Großbritannien bei seiner hoheitlichen Betätigung auferlegten Beschränkungen enthielt der Annex vom 1.7.1878. Danach sollte von der grundsätzlich bestehenden englischen Rechtsprechungsgewalt die religiöse muselmanische Gerichtsbarkeit ausgenommen werden. Es sollte ein muselmanischer Gerichtshof errichtet werden, der ausschließlich für religiöse Angelegenheiten der Moslembevölkerung zuständig war. Ein muselmanischer Regierungsvertreter sollte gemeinsam mit einem Engländer die Verwaltung des Eigentums, der Gelder und der Ländereien bestimmter religiöser Einrichtungen überwachen. Der Sultan war jederzeit zur freien Verfügung über das Eigentum von Krone und Staat berech-

---

58) Martens, N.R.G. 2 Sér. Tome 2, S.693/694.
59) Dahm, Bd.I, S.538.

tigt. Großbritannien hatte die Verpflichtung, einen etwa nach Abzug aller Ausgaben für die Insel vorhandenen Steuerüberschuß an die Türkei abzuführen. Die britische Rechtsstellung auf Zypern sollte beendet sein, wenn Rußland den Kars und seine anderen Eroberungen in Armenien an die Türkei zurückgab.

Der Vertrag selbst sagte nichts über eine Abtretung der Insel an Großbritannien, sondern sprach nur von der Verwaltung und Besetzung Zyperns. Eine etwaige britische Absicht, Zypern nach Ablauf der Vertragszeit nicht an die Türkei zurückzugeben, kam in dem Vertrag nicht zum Ausdruck. Auch für eine stillschweigende Zession Zyperns an Großbritannien ist aber der übereinstimmende Wille der beiden Vertragspartner erforderlich. Ein solcher ist nicht erkennbar. Ein etwaiger geheimer Vorbehalt Großbritanniens ist unbeachtlich, da die türkische Zustimmung fehlte.

Auch die Begleitumstände lassen nicht auf eine Abtretung der Insel schließen. Die starke Rechtsstellung Großbritanniens wird damit begründet, daß es sonst seine Verpflichtungen gegen die Türkei nicht erfüllen könne. Die britische Zusicherung zur Hilfeleistung gegen einen russischen Angriff rechtfertigt zwar die britische Anwesenheit auf türkischem Staatsgebiet verbunden mit einer gewissen Machtposition, sicherlich ist aber eine Abtretung türkischen Hoheitsgebietes zur Erfüllung dieses Zweckes nicht erforderlich. Läge eine Abtretung vor, so wäre Zypern englisches Hoheitsgebiet und die Zyprioten englische Staatsangehörige geworden. Die Insel bildete aber auch nach der Besetzung einen Teil des osmanischen Reiches und ihre Bewohner blieben türkische Untertanen.[60] Die von der Türkei über Zypern geschlossenen Staatsverträge bestanden weiter.[61] Das türkische Eigentum an staatlichen Ländereien und Einrichtungen und die diesbezügliche Verfügungsfreiheit blieben unberührt.

---

60) Jellinek, Staatenverbindungen, S.118; Oppermann, S.899.
61) Jellinek, Staatenverbindungen, S.119.

Die britisch-türkische Vereinbarung sollte eine Regelung auf Zeit darstellen. Großbritannien sollte die politischen und wirtschaftlichen Verhältnisse Zyperns solange gestalten, wie die russische Bedrohung der Türkei andauerte und Rußland bestimmte türkische Gebiete nicht zurückgab. Bei einer Änderung dieser Lage zugunsten der Türkei sollte Großbritannien die Insel räumen. Gleichzeitig sollte der Vertrag und alle sich aus ihm ergebenden Verpflichtungen für beide Vertragspartner entfallen. Die zwischen der Türkei und Großbritannien bestehende Abmachung war also zeitlich begrenzt, da ihre Wirkung mit dem Eintritt eines bestimmten Ereignisses automatisch enden sollte. Diese zeitliche Begrenzung spricht auch gegen eine Zession an Großbritannien und für eine britische Ausübungsbefugnis von hoheitlicher Gewalt. Aufgrund des Vertrages vom 4.6.1878 übte Großbritannien die staatliche Gewalt auf der Insel Zypern aus, und zwar nahm Großbritannien anstelle der von der Türkei nicht ausgeübten Herrschaftsmacht ihre eigene Hoheitsgewalt wahr.

Am 5.11.1914, nach Kriegsbeginn, annektierte Großbritannien die Insel Zypern.[62] In diesem Augenblick machte Großbritannien sich zum Inhaber der Staatsgewalt auf Zypern. Auch diese britische Handlungsweise spricht dafür, daß Großbritannien bis zu diesem Zeitpunkt die Insel Zypern als türkisches Hoheitsgebiet und der türkischen Staatsgewalt unterstellt betrachtet hat. Eine Annexion wäre sonst sinnlos gewesen. Vor dem 5.11.1914 war Großbritannien zwar zur Ausübung eigener Hoheitsgewalt berechtigt, nicht aber war Großbritannien Inhaber der Staatsgewalt für die Insel Zypern.

6. Der Berliner Vertrag vom 13. Juli 1878 in Verbindung mit der Convention vom 21. April 1879 zwischen Österreich-Ungarn und dem Osmanischen Reich betreffend die Besetzung von Bosnien und der Herzegowina[63]

Im Sommer 1887 fand in Berlin unter Bismarcks Leitung der

---

62) Oppermann, S.900.
63) Martens, N.R.G. 2. Sér. Tome 2, S.701-719; Das Staatsarchiv, Bd.36, S.292-293.

Berliner Kongreß statt.[64] In erster Linie sollten politische Probleme des Balkans gelöst werden. Vor allem Österreich-Ungarn drängte auf eine Änderung der bestehenden Verhältnisse, da die verworrenen Zustände in Bosnien und der Herzegowina die österreichischen Grenzgebiete in Mitleidenschaft zogen.[65] Ein britischer Vorschlag forderte die Überlassung der beiden Provinzen an Österreich-Ungarn. Die türkischen Vertreter wendeten sich aber mit aller Entschiedenheit gegen eine Abtretung von Bosnien und der Herzegowina an Österreich-Ungarn. Als Kompromiß fand sich schließlich die in Artikel 25 des Berliner Vertrages enthaltene Lösung:

> "Die Provinzen Bosnien und die Herzegowina werden durch Österreich-Ungarn besetzt und verwaltet."

Außerdem schloß Österreich-Ungarn, vertreten durch den Grafen Andrassy, mit den osmanischen Vertretern am 13. Juli 1878 ein geheimes Zusatzabkommen folgenden Wortlauts:[66]

> "Auf Grund des von den osmanischen Bevollmächtigten im Namen ihrer Regierung geäußerten Wunsch erklären die österreich-ungarischen Bevollmächtigten im Namen ihrer Regierung, daß die Souveränitätsrechte seiner kaiserlichen Majestät des Sultans über die Provinzen und die Herzegowina in keiner Weise durch die Tatsache der Okkupation berührt werden sollen, von der in dem auf diese Provinzen sich beziehenden Artikel des Vertrages die Rede ist, der heute zur Unterzeichnung gelangt; daß die Okkupation als eine provisorische zu betrachten sei und daß ein vorläufiges Abkommen über die Einzelheiten der Okkupation unmittelbar nach Schluß des Kongresses zwischen den beiden Regierungen zustande kommen wird."

---

64) Mosler, Wirtschaftskonzessionen, S.218.
65) Sosnosky, Bd.I, S.180; Huber, M., S.130/131; Jellinek, Staatenverbindungen, S.115.
66) Martens, N.R.G. 2. Sér. Tome 2, S.870-878.

Am 21. April 1879 schlossen Österreich-Ungarn und die Türkei die angekündigte Vereinbarung als sogenannte Konvention. Der Sultan erhielt nochmals die ausdrückliche Zusicherung, daß die Okkupation seine Souveränitätsrechte nicht berührt. Die Konvention nahm Bezug auf Artikel 25 des Berliner Vertrages und befaßte sich mit den Auswirkungen der österreichischen Besetzung von Bosnien und der Herzegowina auf die Rechtsstellung der türkischen Bewohner.

Artikel 25 ermächtigte Österreich-Ungarn zur Besetzung von türkischem Staatsgebiet mit österreichischen Truppen. Österreich nahm die beiden Provinzen in Besitz. Gemäß dem Abkommen vom 21.4.1879 sollte der Sultan sich jeder hoheitlichen Betätigung in Bosnien und der Herzegowina enthalten. Verbunden mit der tatsächlichen Beherrschung der beiden Provinzen war deren Verwaltung durch Österreich. Verwaltung bedeutete in diesem Fall, die umfassende und selbständige österreichische Ausübung der Hoheitsgewalt in diesem Teilgebiet des türkischen Reichs. Österreich-Ungarn übernahm den gesamten Verwaltungsapparat in Bosnien und der Herzegowina und löste die beiden Provinzen verwaltungsmäßig aus dem türkischen Staatsverband, indem sie ihnen eine besondere Regierung gab.[67)]

Die österreichischen Verpflichtungen gegenüber der Türkei und den türkischen Bewohnern der beiden Provinzen waren gering. Österreich sollte fähige osmanische Beamte in ihrem Dienst behalten und aus den Provinzen stammende Personen bei einer Neueinstellung vorzugsweise berücksichtigen. Die Türken erhielten Religionsfreiheit, der Name des Sultans sollte weiter bei den öffentlichen Gebeten der Gläubigen ausgerufen und die osmanische Flagge auf den Minaretts gehißt werden. Österreich war verpflichtet, die in den Provinzen anfallenden Einnahmen nur für diese zu verwenden.

Darüber hinaus war Österreich seit der Besetzung der einzige Gesetzgeber für Bosnien und die Herzegowina. Österreich regelte

---

67) Schneller, S.53.

fast alle Bereiche des öffentlichen Lebens neu. Noch 1879 führte Österreich ihr eigenes Münzsystem ein und schloß Bosnien und die Herzegowina dem österreichischen Zollgebiet an. Damit richteten sich die Zollverwaltung und die Zollgesetzgebung in diesen Gebieten ausschließlich nach österreichischem Gesetz.[68] Österreich setzte seine ZPO und StPO in den beiden Provinzen in Kraft. Die österreichische Aktivität beschränkte sich aber nicht auf die innerstaatliche Rechtsordnung, sondern sie gestaltete auch die auswärtigen Beziehungen der Provinzen neu. An die Stelle der türkischen Handelsverträge mit anderen Staaten über Bosnien und die Herzegowina traten österreichisch-ungarische Handelsabkommen.[69]

Am 28.3.1880 kam zwischen Österreich-Ungarn und dem Patriarchen von Konstantinopel ein Konkordat zustande, das die österreichischen Beziehungen zur griechisch-orthodoxen Kirche hinsichtlich der beiden Provinzen regelte.[70] Das Tragen aller nicht österreichisch-ungarischen Auszeichnungen bedurfte einer kaiserlichen Genehmigung gemäß Dekret vom 22.10.1880. Unter diesen Vorbehalt fielen auch die osmanischen Orden- und Ehrenzeichen der türkischen Bewohner Bosniens und der Herzegowina.[71] Am 4.11.1881 führte Österreich die Militärpflicht in den Provinzen ein.[72] Die Militärpflichtigen schwörten den Fahneneid auf Kaiser Franz-Joseph als dem Oberbefehlshaber und verpflichteten sich zum Kampf gegen jeden äußeren Feind, also auch gegen die Türkei. Österreich dehnte seine Konsulargerichtsbarkeit auf die beiden Provinzen aus, und die Großmächte ihrerseits verzichteten dort auf eine eigene Konsulargerichtsbarkeit.[73] Die Bewohner Bosniens und der Herzegowina wurden im Ausland wie österreichisch-ungarische Untertanen behandelt. Die Landesregierung stellte ihnen Auslandspässe aus, und die ausländischen österreichi-

---

68) Schneller, S.54; Blomeyer-Bartenstein, S.23.
69) Schmitt, B.E., S.2; Blomeyer-Bartenstein, S.23.
70) Schneller, S.56.
71) Schneller, S.58/59.
72) Blomeyer-Bartenstein, S.23.
73) Schneller, S.60.

schen Missionen einschließlich der in Konstantinopel waren zur Paßausstellung für diesen Personenkreis berechtigt und verpflichtet.[74]

Auf Grund der außerordentlichen österreichischen Machtstellung herrschte vielfach die Ansicht, die Besetzung von Bosnien und der Herzegowina sei von Anfang an eine, wenn auch verschleierte Annexion gewesen, obwohl man diese Ausdrucksweise offiziell vermieden habe.[75] Österreich-Ungarn habe alle Herrschaftsrechte ausschließlich und selbständig wahrgenommen und die beiden Privinzen de facto zum integrierenden Bestandteil ihres Hoheitsbereichs gemacht. Zwischen Österreich und den beiden Gebieten habe ein staatsrechtliches Verhältnis bestanden, und die türkische Souveränität sei zu einem unbeachtlichen nudum jus herabgesunken. Nur wenn man Österreich als Inhaber der Souveränität betrachte, setze man sich nicht in krassen Widerspruch zu der Realität. Für eine andere Auffassung stellte der türkische Souveränitätsvorbehalt eine reine Fiktion dar.[76] Da weder ein Beendigungstermin der österreichischen Herrschaft noch eine Änderung der bestehenden Verhältnisse abzusehen gewesen sei, habe von Anfang an eine österreichische Annexion dieser Gebiete vorgelegen.[77]

Der Berliner Vertrag spricht weder von einer Abtretung noch von einer Übertragung der türkischen Staatsgewalt auf Österreich-Ungarn. Artikel 25 gibt Österreich lediglich das Recht zur Besetzung und Verwaltung der beiden Provinzen. Türkische Hoheitstätigkeit findet in diesem Raum allerdings nicht mehr statt. Diese wird vielmehr zugunsten einer ausschließlichen österreichischen Hoheitsausübung verdrängt. Da kein Endtermin für die österreichische Rechtsstellung festgelegt ist, kann der Eindruck entstehen, daß Österreich die beiden Provinzen von Anfang an seinen Hoheitsbereich zugeführt

---

74) Schmitt, B.E., S.2.
75) Lingg, Bosnien und Herzegowina, S.486; Staatslehre, S.261; Perrinjaquet, S.345.
76) Berber, Bd.I, S.301.
77) Mosler, Wirtschaftskonzessionen, S.219; Perrinjaquet, S.345/346

hat.[78] Artikel 25 kann aber nicht isoliert sondern muß im Zusammenhang mit dem geheimen Zusatzabkommen vom 13.7.1878 und der Konvention vom 21.4.1879 betrachtet werden. In beiden Abkommen sichert Österreich dem Sultan die Unverletzlichkeit seiner Souveränitätsrechte in Bosnien und der Herzegowina zu. Österreich erkennt dadurch die unverändert weiter bestehende Souveränität der Türkei für diese Gebiete an. Die Staatsgewalt in ihrer Substanz verbleibt also der Türkei, der damit auch die letzte Entscheidung über Bosnien und die Herzegowina zusteht.

Die türkische Herrschaftsgewalt als solche hat sich nicht zugunsten der österreichischen aus den Provinzen zurückgezogen, da Österreich ausdrücklich ihr Weiterbestehen anerkannt hat. Das osmanische Staatseigentum in den beiden Provinzen ist nicht automatisch auf Österreich übergegangen. Vielmehr erhielt Österreich nur dessen zweckgebundene Nutzung. Über bestimmte Gegenstände konnte die Türkei frei verfügen. Die türkische Souveränität zeigte sich darin, daß die beiden Provinzen staatsrechtlich Bestandteil des osmanischen Reiches blieben und die Bewohner weiterhin türkische Untertanen waren und nicht die österreichisch-ungarische Staatsangehörigkeit erwarben. Österreich besaß kein Verfügungsrecht über Bosnien und die Herzegowina weder zugunsten Dritter noch zugunsten einer Einverleibung in seinen eigenen Hoheitsbereich.[79]

Ob überhaupt und inwieweit die Türkei bei ihrer politischen Machtlosigkeit tatsächlich in der Lage gewesen wäre, ihre Souveränität gegen den Willen Österreichs durchzusetzen, ist zweifelhaft. Es konnte aber solange dahingestellt bleiben, wie Österreich das Fortbestehen der türkischen Souveränität anerkannte und respektierte, indem sie nicht in die Substanz der türkischen Staatsgewalt eingriff und die türkischen Kompetenzen nicht zu ihren eigenen machte.

---

78) Blociszewski, Bosnie, S.435.
79) Jellinek, Staatenverbindungen, S.115; Rosenberg, S.661

Das geheime Zusatzabkommen bezeichnete die österreichische Besetzung als eine "provisorische". Damit ist zwar kein genauer Beendigungstermin festgelegt; diese Formulierung spricht aber für einen nur vorübergehenden und nicht für einen endgültigen Zustand. Die zeitliche Begrenzung der hoheitlichen Rechtsstellung ist das typische Merkmal einer Ausübungsübertragung und spricht zusätzlich dafür, daß Österreich befugt war, eigene Hoheitsgewalt in Bosnien und der Herzegowina auszuüben.

Selbst wenn Österreich bereits bei Vertragsschluß entschlossen war, die ihr eingeräumte Besetzungs- und Verwaltungsbefugnis einer Annexion gleichzusetzen, stimmte das nicht mit dem Willen der anderen am Berliner Vertrag beteiligten Mächte überein. Der ausdrückliche türkische Protest gegen eine Annexion der Provinzen durch Österreich hatte gerade zu diesem Kompromiß der Besetzung und Verwaltung geführt, durch den eine Abtretung vermieden und ein Weniger geschaffen werden sollte. Rußland und die anderen Nationen waren außerdem an einem solchen österreichischen Machtzuwachs nicht interessiert. Auch eine verschleierte Annexion erfordert den übereinstimmenden Willen der Vertragsparteien, der bei dem Berliner Vertrag fehlte. Ein etwaiger bestehender geheimer österreichischer Vorbehalt bleibt unbeachtlich. Die Parteien des Berliner Vertrages faßten die österreichische Stellung in Bosnien und der Herzegowina eher als eine Art europäischen Mandats auf, als einen Österreich erteilten Auftrag zur Wiederherstellung geordneter Verhältnisse. Österreich sollte eine Garanten- und Treuhänderstellung einnehmen, die schon aus sich heraus und wegen ihrer Beweggründe und Ziele eine Einverleibung der beiden Provinzen in österreich-ungarisches Hoheitsgebiet ausschloß.[80] Das Fortbestehen des Verwaltungszwecks war dabei die stillschweigende Bedingung für das Andauern der österreichischen Rechtsstellung. Dieses Rechtsinstitut wurde auch als Verwaltungszession bezeichnet.

---

80) Schmitt, B.E., S.1; Schneller, S.83.

Österreich-Ungarn, das Deutsche Reich und Rußland schlossen 1881 für drei Jahre den sogenannten Drei-Kaiser-Vertrag,[81] ein geheimes Neutralitätsabkommen, das für den Fall des Angriffs auf einen der drei Partner durch eine vierte Macht, die beiden anderen zu wohlwollender Neutralität verpflichtete. In Artikel I des Zusatzprotokolls zu diesem Vertrag vom 18. Juni 1881, behielt Österreich sich das Recht vor, Bosnien und die Herzegowina in einem ihr günstig erscheinenden Zeitpunkt zu annektieren.

Dieser Vertragsvorbehalt läßt die eindeutige österreichische Absicht erkennen, die Besetzung in eine Annexion umzuwandeln. Gleichzeitig geht daraus hervor, daß Österreich bei Vertragsschluß 1881 die beiden Provinzen noch als türkisches Staatsgebiet betrachtete, die nicht zur österreichischen Hoheitssphäre gehörten.

Österreich-Ungarn erwarb aufgrund des Berliner Vertrages und des Abkommens mit der Türkei die umfassende Ausübungsberechtigung eigener Hoheitsgewalt in Bosnien und der Herzegowina.[82]

Auch wenn die spätere geschichtliche Entwicklung nicht als Beweis für den Willen der Parteien bei Vertragsschluß gelten kann, spricht das weitere Schicksal der beiden Provinzen für die hier gegebene Vertragsinterpretation.

Am 6. Oktober 1908 annektierte Österreich-Ungarn die beiden Provinzen.[83] Kaiser Franz-Joseph teilte seinem Außenminister dieses Vorgehen mit. Er begründete es damit, daß die kulturellen und politischen Errungenschaften nur durch verfassungsmäßige Einrichtungen dauernd gewährleistet werden; daher "erstrecke er die Rechte seiner Souveränität auf Bosnien und die Herzegowina."[84]

Österreich-Ungarn unterrichtete die Türkei von der Umwandlung der Besetzung in eine Annexion. Gleichzeitig sagte Öster-

---

81) LONTS, Bd.I, Nr.4, S.189.
82) Verdross, Verfassung S.192; Lawrence, S.172; Schneller, S.191; Guggenheim, S.363; Redslob, Abhängige Länder, S.217.
83) Redslob, Abhängige Länder, S.218; Berber, Bd.I, S.301.
84) Strupp, Documents, 2. ed. Tome II, S.32-33.

reich sich von ihren Verpflichtungen aus der Konvention von Konstantinopel los, um ihre frühere Aktionsfreiheit hinsichtlich Bosniens und der Herzegowina zurückzugewinnen.[85]

Die kaiserliche Erklärung hat nicht etwa die nur deklaratorische Feststellung eines bestehenden Zustandes zum Inhalt. Vielmehr bringt die Formulierung deutlich zum Ausdruck, daß es sich um einen konstitutiven Akt, den der Annexion handelt. Der österreichische Kaiser hat sich somit bis zu diesem Zeitpunkt nicht als Träger der Souveränität über Bosnien und die Herzegowina betrachtet und sich erst durch die Erklärung vom 6.10.1908 zum Kompetenzinhaber in diesem Gebiet gemacht. Ob die türkische Souveränität in diesem Zeitpunkt überhaupt noch bestand, ist allerdings, wie auf S. 39 ausgeführt, ausschließlich eine Tatfrage. Vom 6.10.1908 an zählte Österreich die beiden Provinzen zu ihrem Staatsgebiet. Das österreichische Verhalten bestätigt die Auffassung, daß Österreich bis zum 6.10.1908 Ausübungsberechtigter eigener Hoheitsgewalt in Bosnien und der Herzegowina gewesen ist. Wäre Österreich schon früher Inhaber der Hoheitsgewalt in diesem Raum gewesen, so hätte sich der Akt vom 6.10.1908 nämlich erübrigt. Wenn die Annexion die tatsächlichen Verhältnisse auch wenig beeinflußte, trat doch eine entscheidende Änderung der staatsrechtlichen Lage ein.[86] Die türkische Hoheitsgewalt in Bosnien und der Herzegowina hörte auch de jure auf zu bestehen. Österreich war nicht länger Ausübungsberechtigter eigener hoheitlicher Gewalt auf der Grundlage des Berliner Vertrages, sondern es war jetzt Inhaber der Staatsgewalt in Bosnien und der Herzegowina.

---

85) Sosnosky, Bd.II, S.154.
86) Blociszewski, Bosnie, S.442.

## III. Die Europäische Donaukommission

Eine Sonderstellung in der völkerrechtlichen Literatur nimmt die mit hoheitlichen Befugnissen ausgestattete Commission Européenne du Danube ein. Sie hat keine Vorgängerin im Völkerrecht und gilt als Vorläuferin der heutigen supranationalen Gemeinschaften.[87] Die CED wurde auf Grund von Art.16 des Pariser Friedensvertrages vom 30.3.1856 errichtet.[88] Ihre Wurzeln gingen aber weiter zurück auf die in Art. 108 bis 116 der Wiener Kongreßakte vom 9. Juni 1815 niedergelegte Flußschiffahrtsordnung,[89] die ihrerseits auf den in Art. 5 des Pariser Friedens vom 30.5.1814[90] enthaltenen Anregungen über eine allgemeine Regelung der Binnenschiffahrt beruhte. Die in Art. 108 bis 116 der Wiener Kongreßakte enthaltenen Grundsätze waren nicht unmittelbar geltendes Recht. Vielmehr sollten sie als Grundlage dienen für künftige, für jeden Fluß gesondert abzuschließende Regelungen der beteiligten Uferstaaten. Nichtuferstaaten sollten also von der Gestaltung der Rechtsverhältnisse auf den Flüssen ausgeschlossen sein. Betroffen durch Art. 108 bis 116 Wiener Kongreßakte wurden die sogenannten internationalen Flüsse, jene Ströme also, die das Gebiet mehrerer Staaten durchfließen oder begrenzen und vom Meer aus oder zum Meer hin schiffbar sind.[91] Auf diesen Flüssen sollte die Schiffahrt allen Staaten gleichberechtigt offen stehen.[92] Eine allgemeine Regelung für die Donau wurde zunächst nicht getroffen, da die Interessen der Uferstaaten zu weit auseinandergingen. Außerdem zählte die Türkei, zu deren Staatsgebiet der Unterlauf der Donau gehörte, nicht zu den Signatarmächten des Wiener Kongresses von 1815.[93] Es blieb daher weiter bei

---

87) Erler, Grundprobleme, S.150.
88) Pr. GS 1856, S.557 ff.
89) Martens, N.R. Bd.I, S.379.
90) Martens, N.R. Bd.II, S.1 ff.
91) Liszt-Fleischmann, S.139; Dahm, I.Bd., S.621.
92) Liszt-Fleischmann, S.309; Dahm, I.Bd., S.623.
93) Lederle, S.10; Wegener, S.11.

bilateralen Abkommen der interessierten Staaten. Erst der Krimkrieg 1854 gab Großbritannien, Frankreich und Österreich in einem Memorandum vom 2.12.1854 Gelegenheit, Grundsätze für die Lösung des Donauproblems zu entwickeln.[94]

Der Pariser Friedensvertrag vom 30.3.1856 [95] zwischen Frankreich, Österreich, Großbritannien, Preußen, Rußland, Sardinien und der Türkei befaßte sich in seinen Artikeln 15 bis 19 mit der Donaufrage. Art. 15 nahm Bezug auf die Prinzipien der Wiener Kongreßakte über die Schiffahrtsfreiheit auf internationalen Flüssen. Art. 15 erklärte diese Grundsätze auch auf die Donau für anwendbar. Zusätzlich erhob Art. 15 die Prinzipien über die Schiffahrtsfreiheit in ihrer Anwendung auf die Donau zu einem "Teil des öffentlichen europäischen Rechts" und stellte sie unter die Garantie der Vertragsstaaten. Gemäß Art. 16 wurde eine Kommission aus je einem Delegierten der Vertragsstaaten gebildet,"die mit der Bezeichnung und der Ausführung der Arbeiten beauftragt wurde", die zur Schiffbarmachung eines bestimmten Donauabschnittes, der sogenannten Seedonau - von Isaktscha bis zur Einmündung ins Meer erforderlich waren. Nach Beendigung ihrer Tätigkeit innerhalb von zwei Jahren sollte diese sogenannte Europäische Donaukommission von der Fluß- oder Uferkommission abgelöst werden. Da die von der Uferkommission ausgearbeitete Donauschiffahrtsakte von den beteiligten Mächten nicht angenommen wurde, löste sich die Kommission auf, noch ehe sie wirksam geworden war.[96] 1858 wurde die Amtsdauer der CED um weitere sieben Jahre verlängert, da ihre Aufgaben noch nicht annähernd erfüllt waren.[97]

Auf der Pariser Konferenz von 1866 nahmen die Mitgliedsstaaten der CED die sogenannte Donauakte an, eine besondere Schiffahrtsakte zur Regelung der Rechtsverhältnisse auf der unteren Donau.[98] Art. 4 des Pontusvertrages vom 13. März 1871 ver-

---

94) Martens, N.R.G., Bd.15, S.600.
95) Pr. GS 1856, S.557, ff.
96) Lederle, S.17; Seidl-Hohenveldern, S.393.
97) Wegener, S.12.
98) Pr. GS 1867, S.307 ff.

längerte das Bestehen der Kommission für weitere 12 Jahre.[99]

In Art. 53 des Berliner Vertrages vom 13. Juli 1878 [100] hieß es: "Die Europäische Donaukommission, in welcher Rumänien vertreten sein soll, bleibt in ihrer Tätigkeit bestehen und wird solche von jetzt ab bis nach Galatz hinauf in vollständiger Unabhängigkeit von der Landesgewalt ausüben."

Eine von der CED gemäß Art. 55 ausgearbeitete Zusatzakte zur Schiffahrtsakte für die Donaumündungen über die Schiffahrt, die Flußpolizei und die Aufsichtsführung vom Eisernen Tor bis nach Galatz wurde der Konferenz der Signatarstaaten des Berliner Vertrages in London 1883 vorgelegt. Zu den Verhandlungen wurden Rumänien und Serbien, allerdings ohne Stimmrecht, zugelassen.[101]

Der Londoner Vertrag vom 10. März 1883 [102] regelte im wesentlichen folgende Punkte. Die Zuständigkeit der CED wurde von Galatz bis Braila ausgedehnt. Nach Art. 2 wurden die Befugnisse der CED für 21 Jahre verlängert. Falls keine Partei nach diesem Zeitablauf Änderungen verlangte, sollte die Frist stillschweigend von drei Jahren zu drei Jahren weiterlaufen. Da keine solchen Anträge gestellt wurden, blieb die CED bis zum Ersten Weltkrieg in dieser Form bestehen. Während des Ersten Weltkrieges wurde die Donauschiffahrt fast völlig eingestellt.[103]

Art. 346 FVV setzte die CED in alle ihre vor dem Ersten Weltkrieg bestehenden Rechte wieder ein. Mitgliedstaaten der CED sollten vorläufig jedoch nur Großbritannien, Frankreich, Italien und Rumänien sein.[104] Die Dauer der Kommission war jetzt unbeschränkt. Sie konnte aber durch einstimmigen Beschluß der in der Kommission vertretenen Staaten aufgelöst

---

99) RGBl. 1871, S.104.
100) Martens, N.R.G. 2 d sér., Bd.3, S.449 ff.
101) Lederle, S.23; Seidl-Hohenveldern, S.393; Wegener, S.13.
102) Martens, N.R.G., 2.Série, Bd.IX, S.392 ff.
103) Lederle, S.27; Wegener, S.14.
104) Dahm, I.Bd., S.623; Seidl-Hohenveldern, S.393.

werden. Im übrigen galten die alten Bestimmungen weiter. So bestand die CED bis zum Abkommen von Sinaia 1938,[105] durch das die CED ihren suprana tionalen Charakter verlor und praktisch aufhörte, in ihrer alten Form zu bestehen.[106]

Die Zuständigkeit der CED erstreckte sich auf die sogenannte Seedonau, also von Braila abwärts bis zur Mündung ins Meer. Seit dem Londoner Vertrag von 1838 hatte die Kommission ihren Sitz in Galatz. Die Vollversammlung der CED fand regelmäßig zweimal jährlich statt. Dabei wechselte der Vorsitz unter den Staaten in alphabetischer Reihenfolge. Grundsätzlich waren die Beschlüsse einstimmung zu fassen.[107] Eine Ausnahme davon machten nur die Entscheidungen über innere Angelegenheiten der CED, über Ausführungsmaßnahmen der Plenarbeschlüsse und über die Änderung der Schiffahrtsabgaben, bei denen Stimmenmehrheit genügte. Die laufenden Geschäfte oblagen einem Vollzugsausschuß, dem alle jeweils in Galatz anwesenden Delegierten angehörten.[108] Sowohl die Leitung der allgemeiner Verwaltung mit einem Generalsekretariat als auch die Verantwortung für die Finanzen waren besonderen, monatlich wechselnden Delegierten übertragen. Es bestand eine Generalkasse mit Unterkassen. Der Finanzdelegierte hatte vor allem für die Gesetzmäßigkeit der Ausgaben und die Einhaltung des jährlichen Budgets zu sorgen.

Die CED war Eigentümerin einer Flotte, von Verwaltungsgebäuden in Galatz und Sulina, von Krankenhäusern für Seeleute, von Grundstücken und zahlreichen anderen Einrichtungen. Sie verfügte über Vermögensrechte aller Art und hatte auf Grund von Art. 352 FVV einen Ersatzanspruch gegen die Mittelmächte für alle ihr entstandenen Kriegsschäden.[109]

Die CED zeichnete sich aber vor allem durch ihre hoheitlichen

---

105) RGBl. 1939, II, S.769.
106) Seidl-Hohenfeldern, S.394; Wegener, S.28/29.
107) Wehberg, S.206.
108) Lederle, S.60.
109) Aubertin, S.350.

Befugnisse auf dem Gebiet der Gesetzgebung, der Verwaltung und der Rechtsprechung aus, die sie "in vollständiger Unabhängigkeit von der Landesgewalt ausübte".

1. Die Gesetzgebungsbefugnisse

Die CED arbeitete eine Schiffahrts- und Polizeiordnung für die untere Donau aus. Art. 7 der Donauakte von 1865 verlieh diesem Reglement dieselbe Verbindlichkeit als wäre es "ein integrierender Teil" der Akte selbst.

Die Schiffahrts- und Polizeiordnung erhielt dadurch Gesetzeskraft sowohl hinsichtlich der Regelung über die Strompolizei als hinsichtlich der Entscheidungen über Zivilstreitigkeiten anläßlich der Schiffahrt. Damit erlangte die CED die Befugnis, für den einzelnen unmittelbar verbindliche Verordnungen über die Schiffahrt und über die Strompolizei zu erlassen.[110] Das im Laufe des Bestehens der CED öfter geänderte Reglement enthielt Vorschriften über die Hafenpolizei, das Lotsenwesen, die Schleppschiffahrt und das bei der Schiffahrt zu beachtende Verhalten auf dem Fluß.[111] Die CED wendete sich mit dem von ihr inhaltlich verwirklichten Gesetzgebungsrecht nicht an die Staaten sondern unmittelbar an die Einzelperson. Das von ihr gesetzte Recht hatte unmittelbar verbindliche Kraft, ohne daß es einer Transformation durch die beteiligten Staaten in innerstaatliches Recht bedurfte.[112]

2. Die Verwaltungsbefugnisse

Die Hauptaufgabe der CED lag aber auf dem Gebiet der Verwaltung, der sogenannten sachlichen Sonderverwaltung.[113] Die CED war zur Schiffbarmachung der Seedonau errichtet worden, d.h. sie sollte die günstigsten Bedingungen für die Schiffahrt schaffen.

---

110) Erler, Grundprobleme, S.25; Verdross, Verfassung, S.82; Mosler, EGKS, S.36.
111) Lederle, S.56; Jaenicke, Sicherung, S.106.
112) Scheuner, Rechtsetzungsbefugnis, S.232.
113) Erler, Grundprobleme, S.25.

Zur Durchführung ihrer Aufgabe verfügte die CED über einen ausgedehnten Verwaltungsapparat mit eigenen Beamten, Angestellten und Arbeitern, die durch ein Abzeichen mit CED gekennzeichnet waren. Seit der Zusatzakte von 1881 leisteten sie sogar den Diensteid auf die CED. Diese führte eine eigene Flagge. In ihrer Tätigkeit vereinigte die CED die Planung, Vorbereitung, Ausführung und Überwachung der von ihr für notwendig gehaltenen Flußarbeiten. Sie traf die Entscheidung über die zur Verbesserung der Schiffahrt erforderlichen Arbeiten und ließ diese durch eigene Organe ausführen.[114] Gem. Art. 1 der Schiffahrtsakte von 1865 hatte die CED die von ihr geschaffenen Einrichtungen zu verwalten, zu unterhalten, weiterzuverbessern und zu vervollständigen. Um finanziell zur Durchsetzung ihrer Ziele in der Lage zu sein, hatte die CED das Recht zur Abgabenerhebung und zur Aufnahme von Anleihen.[115] Der CED stand die Polizeigewalt auf der in ihrem Bereich liegenden Flußstrecke und in den Häfen zu. Die Flußpolizei stromabwärts von Isaktscha wurde von einem Generalinspektor wahrgenommen, während die polizeiliche Gewalt über die Schiffahrt im Hafen der äußeren Reede von Sulina von dem dortigen Hafenkapitän ausgeübt wurde. Beiden standen für die Überwachung zusätzlich Unterorgane zur Seite. Der Generalinspektor und der Hafenkapitän von Sulina, als der CED unmittelbar unterstellte Organe, konnten auf Grund des Schiffahrts- und Polizeireglements den Handelsschiffen aller Nationen verbindliche Weisungen zur Einhaltung der Vorschriften erteilen. Ihren Befehlen mußte ohne Rücksicht auf die Nationalität der Adressaten Folge geleistet werden.[116]

### 3. Die Rechtsprechungsbefugnisse

Die CED nahm auch rechtliche Aufgaben wahr. Der Generalinspektor und der Hafenkapitän von Sulina konnten bei Verstößen gegen die Schiffahrts- und Polizeireglements Geld-

114) Verdross, Verfassung, S.83.
115) Blociszewski, Danube, S.276.
116) Lederle, S.65; Aubertin, S.346.

strafen verhängen, die in ihrer Höhe von Art und Schwere der Übertretungen abhingen. Beide Organe entschieden nach Anhörung der Beteiligten in erster Instanz.[117] Gegen ein solches Urteil konnte innerhalb von drei Monaten Berufung bei der CED als zweiter Instanz eingelegt werden. Auf Grund ihres Evokationsrechts konnte die CED auch innerhalb der Berufungsfrist die Angelegenheit von sich aus neu verhandeln. Sie hatte das Recht, einen Fall an sich zu ziehen, um ihn in erster und letzter Instanz zu entscheiden. Alle Urteile ergingen im Namen der CED.[118]

Unter bestimmten engen Voraussetzungen konnten sich der Generalinspektor und der Hafenkapitän von Sulina bei Streitigkeiten zwischen Schiffskapitän und Schiffsmannschaft einschalten und eine vorläufige Entscheidung treffen.[119]

4. Die Rechtsstellung der CED

Die starke bis dahin dem Völkerrecht unbekannte Machtstellung einer Einrichtung wie der CED führte dazu, daß die CED auch als Flußstaat bezeichnet wurde. Es stellt sich die Frage, ob die Voraussetzungen für einen Staat bei der CED vorlagen.

Die internationalen Flüsse gehören grundsätzlich zu dem Staatsgebiet des Staates, den sie durchfließen, des Uferstaates also, so daß auch die Donau der Gebietshoheit des einzelnen Uferstaates unterstand.[120] Die Angestellten und Beamten standen zu der CED zwar nicht in staatsrechtlichen wohl aber in öffentlichrechtlichen Beziehungen. Sie wurden bei der Ausübung ihrer Ämter hoheitlich tätig.

Die CED erhielt ihre umfangreichen hoheitlichen Befugnisse mit Rücksicht auf einen bestimmten, begrenzten Zweck. Sie

---

117) Lederle, S.66; Jaenicke, Sicherung, S.106.
118) Hatschek, Grundriß, S.188.
119) Lederle, S.66.
120) Dahm, I.Bd., S.621; Liszt-Fleischmann, S.138.

war rechtlich nicht in der Lage, die ihr übertragenen Funktionen von sich aus zu erweitern und neue Aufgabenbereiche an sich zu ziehen. Die CED war in ihrer Existenz und in der Art ihres Fortbestandes von dem Willen der Vertragsstaaten abhängig, die sie geschaffen und mit ihren Rechten ausgestattet hatten. Sie konnte und durfte den ihre Existenz begründenden Vertrag nicht selbst abändern. Die CED besaß daher nicht die Kompetenz-Kompetenz, d.h. die durchführbare Möglichkeit ihre Zuständigkeit selbst zu bestimmen.[121]

Da sie somit weder über Staatsgebiet, noch Staatsvolk, noch Staatsgewalt verfügte, scheidet eine Staatsqualität der CED aus. Rechtsstellung und Organisation der CED beruhten auf dem Pariser Friedensvertrag von 1856.[122] Die interessierten Staaten hatten als einzelne nicht die Möglichkeit, die Donau-Schiffahrt in dem von ihnen gewünschten Sinn zu regeln. Sie schufen daher in der CED ein gemeinschaftliches, internationales Organ, das sie mit Funktionen im Bereich der Völkerrechtsordnung betrauten.[123] Zusammensetzung und Zuständigkeit der CED gründeten sich auf eine Völkerrechtsquelle, auf einen völkerrechtlichen Vertrag. Dies Organ war zur Rechtsetzung und Rechtsgestaltung im völkerrechtlichen Bereich ermächtigt. Es nahm anstelle der nationalen Organe der Uferstaaten hoheitliche Akte vor, die sich als unmittelbare Eingriffe in die innerstaatliche Rechtsordnung dieser Staaten darstellten.[124] Auf Grund der delegierenden Vollmacht konnte die CED in dem ihr gezogenen Rahmen generelle und spezielle Rechtsakte setzen.[125] Die CED wendete sich in ihrer hoheitlichen Tätigkeit nicht an die Staaten, sondern richtete ihre Rechtsbefehle in unmittelbarem Zugriff an die Einzelpersonen.[126] Die CED erließ Rechtsverordnungen, Einzelverfügungen und Urteile. Damit unterschieden sich die Formen ihrer hoheitlichen Betätigung

---

121) Erler, Grundprobleme, S.40.
122) Scheuner, Rechtsetzungsbefugnis, S.235.
123) Wengler, I, S.1194.
124) Wengler, II, S.1277.
125) Erler, Grundprobleme, S.24.
126) Verdross, Verfassung, S.80; Oppenheim, L.-Lauterpacht, S.468; Kunz, Danube, S.105; Mosler, EGKS, S.36.

nicht von der traditionellen Art des Staates, seine innerstaatlichen Anliegen durchzusetzen.[127] Bis 1921 wurde das Fortbestehen der CED und ihre Rechte jeweils für eine bestimmte Zeitspanne beschlossen und mußte, wenn auch stillschweigend, verlängert werden. Die Übertragung der hoheitlichen Befugnisse auf die CED erfolgte also nur befristet und konnte durch Kündigung oder gemeinsamen Beschluß der Mitgliedstaaten zurückgenommen werden.

Das Statut vom 23.7.1921 [128] sah keine Kündigungsmöglichkeit mehr vor. Ein Verzicht der Staaten auf ein Kündigungsrecht ist daraus aber nicht herzuleiten.[129] Vielmehr war es den Staaten selbstverständlich, daß ein von ihnen geschaffenes, mit bestimmten Rechten versehenes und zu besonderen Aufgaben berufenes Organ - selbst wenn es ein gewisses Eigenleben führte - von seinen Schöpfern jederzeit wieder beseitigt werden konnte, sei es durch gemeinsamen Beschluß, sei es durch Kündigung einzelner Mitglieder. Die Mitgliedsstaaten blieben somit Herr der CED und des von ihr gesetzten Rechts.[130]

Die befristete hoheitliche Rechtsstellung der CED weist darauf hin, daß diese nicht Inhaber der ihr übertragenen Befugnisse wurde, sondern daß sie zur hoheitlichen Betätigung nur ermächtigt war.[131] Wäre die CED Trägerin von Hoheitsgewalt geworden, so hätten die Vertragsstaaten der CED diese Rechtsposition nicht durch Beschluß oder Kündigung nehmen können. Vielmehr hätten sie dazu die Zustimmung der CED einholen müssen.

Die Rechtsstellung der CED beeinträchtigte die Kompetenzen Rumäniens, des Uferstaates der Seedonau, am stärksten. Rumänien gehörte nicht zu den Gründerstaaten der CED. Nachdem Rumänien souveräner Staat geworden war, erklärte es sich nur bedingt mit

---

127) Erler, Grundprobleme, S.25.
128) LNTS Vol. 26 (1924), S.174 ff.
129) Klein, K.H., S.31.
130) Scheuner, Rechtsetzungsbefugnis, S.236/237.
131) Briggs, S.275.

den hoheitlichen Befugnissen und dem Vorgehen der CED einverstanden.[132] Die CED übte ihre Befugnisse ausdrücklich "in vollständiger Unabhängigkeit von der Landesgewalt aus". Diese vertragliche Bestimmung hinderte Rumänien als Uferstaat und damit Inhaber der Gebietshoheit daran, in dem der CED übertragenen hoheitlichen Bereich, widersprechende Rechtsakte zu setzen. Rumänien wurde zu einem Verzicht auf die Ausübung hoheitlicher Gewalt veranlaßt zugunsten der CED, die sich an Rumäniens Stelle normsetzend betätigte.[133] Da die CED für die Erhaltung und Verbesserung der Schiffahrt auf der unteren Donau zu sorgen hatte, ersetzte sie die grundsätzlich bestehende rumänische Zuständigkeit insoweit völlig.[134] Rumänien war außerdem bezüglich der Donauufer starken baulichen Beschränkungen zugunsten der CED unterworfen. Es war verpflichtet, der CED bestimmte Grundstücke, Gebäude und Bauten zur Verfügung zu stellen. Durch die sogenannte Neutralität waren die von der CED geschaffenen Anlagen und Einrichtungen einer Regelung durch Rumänien entzogen.[135] Da die CED die Schiffahrts- und Strompolizei unter Ausschluß Rumäniens durchführte, mußte Rumänien sich in diesem Bereich auf die Ausübung der allgemeinen Polizeigewalt beschränken.[136] Auch die rumänische Gerichtshoheit unterlag Beschränkungen, da die CED über Verletzungen der Schiffahrts- und Polizeiordnung in erster und zweiter Instanz entschied und die Verurteilten mit Geldstrafen belegte.[137] Auf der Londoner Konferenz von 1883 verweigerte Rumänien seine Zustimmung zu der Ausdehnung der CED-Kompetenzen bis Braila.[138] In der Folgezeit kam es zwischen der CED und Rumänien wiederholt zu Uneinigkeiten, da Rumänien die Tätigkeit der CED für unvereinbar mit der rumänischen Gebietshoheit hielt. Der Ständige Internationale Gerichtshof befaßte sich in seinem Gutachten vom 9.12.1926 mit

---

132) De Visscher, S.260; Reid, S.148.
133) Wengler, II, S.1278; De Visscher, S.210.
134) Kunz, Danube, S.105.
135) Aubertin, S.346; Lederle, S.63; Ullmann, E., S.336.
136) Jaenicke, Sicherung, S.106; Erler, Beschränkung, S.30.
137) Aubertin, S.350; Seidl-Hohenveldern, S.393.
138) Hajnal, S.414; Holtzendorf, S.352.

diesen Streitigkeiten.[139] Er kam zu dem Ergebnis, daß die CED zwischen Galatz und Braila dieselben Rechte ausübte wie unterhalb von Galatz. Da die Hoheitsausübung auf die CED nur zur Durchführung der ihr gesetzten Aufgaben erfolgt sei, müsse die Rechtslage auf der gesamten Seedonau gleich sein. Rumänien habe nach Erringung ihrer Unabhängigkeit 1878 nicht gegen die Rechte der CED protestiert. Die CED habe bereits vor 1914 zwischen Galatz und Braila die gleiche hoheitliche Position eingenommen wie unterhalb von Galatz. Da sie durch den FVV ihre alten Rechte wiedererlangt habe, verfüge sie auf der gesamten Seedonau über eine identische Rechtsstellung. Sowohl Rumänien als die CED seien zur Ausübung von Hoheitsgewalt in den Häfen der Seedonau berechtigt. Die Befugnisse der CED erstreckten sich nur auf die eigentliche Schiffahrt in, aus und durch die Häfen, während Rumänien alle anderen hoheitlichen Aufgaben durchzuführen habe.

Auch der Ständige Internationale Gerichtshof ging also in seiner Entscheidung davon aus, daß Rumänien, als Uferstaat, Inhaber der von der CED ausgeübten Befugnisse war. Die CED war berechtigt, in bestimmter Weise Normen über menschliches Verhalten zu setzen. So lange die CED bestand, übte sie, anstelle der ruhenden rumänischen Kompetenzen, die ihr übertragenen hoheitlichen Befugnisse zu eigenem Recht und in voller Unabhängigkeit aus.

Die geschichtliche Entwicklung bestätigt diese Auffassung. Bereits im März 1932 kam es zwischen den Mitgliedstaaten der CED zu einem sogenannten "modus vivendi", in dem Rumänien sich verpflichtete, die Zuständigkeit der CED bis Braila nicht mehr zu bestreiten, während die CED praktisch auf die Ausübung ihrer "compétence judicaire" zwischen Braila und Galatz verzichtete.[140] Schon zu diesem Zeitpunkt also hatte Rumänien sich weitgehend von den Beschränkungen ihrer Staatsgewalt, die in der Ausübungsbefugnis der CED bestanden, befreit.

---

139) PCIJ Series B Nr.14, S.53-55; S.63, 66.
140) Aubertin, S.341.

In dem Vertrag von Sinaia vom 18.8.1938 [141] erreichte Rumänien, daß die CED die meisten ihrer hoheitlichen Befugnisse verlor und damit auch ihren supranationalen Charakter einbüßte.[142]

## IV. Die Pachtgebiete

In den Rahmen der vorliegenden Untersuchung fügen sich auch die sogenannten Pachtverträge ein, die China mit verschiedenen europäischen Mächten am Ende des vorigen Jahrhunderts geschlossen hat.

### 1. Der Vertrag zwischen China und dem Deutschen Reich über Kiautschou vom 6. März 1898 [143]

China und das Deutsche Reich schlossen am 6.3.1898 einen Vertrag über das Gebiet der Kiautschou-Bucht.

Danach überließ China dem Deutschen Reich diese Bucht gem. Art. 2 des Vertrages.

Art. 3 legte fest, daß China während der Pachtzeit in dem verpachteten Gebiet keinerlei Hoheitsrechte ausübte, sondern deren Ausübung dem Deutschen Reich überließ.

Außerdem verpflichtete sich China in Art. 1 innerhalb einer Fünfzigkilometerzone um die Bucht, keine Maßnahmen und Anordnungen zu treffen ohne die vorherige Zustimmung der deutschen Regierung. Gleichzeitig behielt sich der Kaiser von China alle Rechte der Souveränität in einer Fünfzigkilometerzone im Umkreise der Kiautschou-Bucht vor.

Die konkrete Bedeutung dieser letzten Vereinbarung ist nie ganz klar geworden. Es sollte wohl nur die chinesische Hoheitstätigkeit von der deutschen Zustimmung abhängig sein, die die

---

141) RGBl. 1939, II, S.769.
142) De Visscher, S.210.
143) Martens, N.R.G., 2. Série, Tome 30, S.320 ff.

deutschen Interessen entscheidend berührte.[144]

Rechtsnatur und Rechtsfolgen dieses chinesisch-deutschen Vertrages sind in Literatur und Praxis sehr umstritten.

Die überwiegende Ansicht sah in diesem Vertrag eine Abtretung, wenn auch eine sogenannte verschleierte Zession chinesischer Hoheitsgewalt an das Deutsche Reich.[145] Innerhalb dieser Richtung unterschieden sich diejenigen, für die der Vertrag eine endgültige dauernde Abtretung an das Deutsche Reich zum Inhalt hatte,[146] von denen, für die es sich nur um eine Abtretung auf Zeit, nämlich auf 99 Jahre, handelte.[147] Die herrschende Meinung begründete ihre Ansicht damit, daß es der vermutliche Wille der Parteien und der Sinn des Vertrages sei, das Deutsche Reich zum Inhaber der Staatsgewalt in der Kiautschou-Bucht zu machen. Das Deutsche Reich sei Träger sämtlicher Hoheitsrechte in diesem Raum und übe diese im eigenen Namen aus. Der Kaiserliche Erlaß vom 27.4.1898 [148] habe die Kiautschou-Bucht unter deutschen Schutz gestellt und eine Kaiserliche Verordnung vom selben Tag[149] habe die Geltung des Schutzgebietgesetzes auf Kiautschou ausgedehnt.[150] Damit habe das Deutsche Reich zu erkennen gegeben, daß es bereits bei Vertragsschluß zu einer Annexion der chinesischen Souveränität entschlossen war. Die Formulierung des Kaiserlichen Erlasses, daß das Gebiet "in deutschen Besitz" übergegangen sei, bestätige diese Meinung. Nach den Regeln des Völkerrechts habe das Deutsche Reich damit seine unumschränkte Herrschaft über dieses Gebiet

---

144) Jellinek, Kiautschou, S.255; Klamka, S.4.
145) Stengel, Schutzgebiete, S.23; Otto, S.604; Lawrence, S.169; Hold-Ferneck, Teil 2, S.100/101; Riege, S.77.
146) Böhme, S.73; Stengel, Kiautschou, S.1 und 23.
147) Poser u.Groß-Naedlitz, S.14; Rehm, S.82; Jellinek, Kiautschou, S.254; Rosenberg, S.660; Ullmann, E., S.298.
148) RGBl. 1898, S.171.
149) RGBl. 1898, S.171.
150) RGBl. 1886, S.75 ff.

zum Ausdruck gebracht. Mindestens stillschweigend sei das Deutsche Reich schon bei Vertragsschluß davon ausgegangen, Kiautschou nach Ablauf von 99 Jahren nicht an China zurückzugeben.[151]

Die Vertreter der Ansicht, es handele sich um eine Abtretung auf Zeit, gehen bei ihrer Interpretation von dem Pachtbegriff des chinesischen oder englischen Rechts (lease) aus. Die eigentümerähnliche Stellung des Pächters in beiden Rechtsordnungen setzen sie in Parallele zu der vom Deutschen Reich in Kiautschou erworbenen Rechtsposition. Die zeitliche Begrenzung auf 99 Jahre begründe aber für China ein sogenanntes Heimfallsrecht und verpflichte das Deutsche Reich, nach Ablauf der Vertragszeit die Hoheitsgewalt an China zurückzuübertragen.[152] Das Deutsche Reich sei somit für die Pachtzeit Inhaber der souveränen Staatsgewalt in Kiautschou geworden, wie sich eindeutig aus Art. 1 in Verbindung mit Art. 2 des Vertrages ergebe. Art. 1 enthalte einen ausdrücklichen chinesischen Souveränitätsvorbehalt für die Fünfzigkilometerzone, während ein solcher in Art. 2, der die Überlassung der Hoheitsrechte regele, fehle. Das ließe den Umkehrschluß zu, daß China in dem verpachteten Gebiet die Souveränität zugunsten des Deutschen Reiches aufgegeben habe.[153]

Eine Abtretung von Staatsgewalt liegt nur vor, wenn der übereinstimmende Wille der Vertragsparteien, also Chinas und des Deutschen Reiches, sich bei Vertragsschluß erkennbar auf eine solche Wirkung richtete.[154] Aus dem Wortlaut des Vertrages und dem Willen der Parteien ergibt sich der Inhalt der Vereinbarung. Bei Vertragsschluß muß es demnach Chinas Wille gewesen sein, sich ihrer Staatsgewalt für Kiautschou zugunsten des Deutschen Reiches zu entäußern, während das Deutsche Reich gewillt sein mußte, die Hoheitsgewalt für sich zu er-

---

151) Florack, S.10.
152) Meyer-Anschütz, S.212; Hoevermann, S.44 und 56; Poser und Groß-Naedlitz, S.14; Perrinjaquet, S.345 und 347/348.
153) His, S.171.
154) Dahm, Bd.I, S.546; Jellinek, Kiautschou, S.254.

werben.

Der Vertrag enthält weder den Begriff der Abtretung noch den der Zession von Hoheitsgewalt. Vielmehr spricht Art. 3 ausdrücklich davon, daß China ihre Hoheitsrechte nicht a u s ü b t und die A u s ü b u n g derselben dem Deutschen Reich überläßt. Der Vertrag geht also offensichtlich von einer Ausübungsübertragung und nicht von einer Abtretung aus. Dem liegt eine Unterscheidung zwischen der Inhaberschaft eines hoheitlichen Rechts und dessen Ausübung zugrunde.[155] Die chinesische Staatsgewalt spaltet sich auf in die weiter China verbleibende Substanz und in die von dem Deutschen Reich verwirklichte Ausübung. Bei dieser Auffassung erhält der Souveränitätsvorbehalt in Art. 1 besondere Bedeutung. Sieht man Art. 1 und Art. 2 als eine rechtliche Einheit, so erstreckt sich der Souveränitätsvorbehalt des Art. 1 auf die noch in der Fünfzigkilometerzone liegende Kiautschou-Bucht, d.h. China behält seine souveräne Staatsgewalt trotz der Rechtsstellung des Deutschen Reiches. Eine Abtretung scheidet damit ausdrücklich aus.

Die in Art. 1 enthaltene Regelung über die Fünfzigkilometerzone und die pachtweise Gebietsüberlassung in Art. 2 des Vertrages können auch völlig getrennt voneinander betrachtet werden.[156] Der Kaiser von China verpflichtet sich in Art. 1, in einer Fünfzigkilometerzone im Umkreis der Bucht jederzeit den deutschen Truppen freien Durchzug zu gewähren und keine Maßnahmen und Anordnungen ohne vorherige deutsche Zustimmung zu treffen. Er betont, daß er sich dabei von den freundschaftlichen Beziehungen zu Deutschland leiten läßt.

Der ausdrückliche chinesische Souveränitätsvorbehalt in diesem Zusammenhang kann daraus zu erklären sein, daß die Deutschland durch Art. 1 eingeräumte Rechtsstellung nicht eindeutig einzuordnen und nur äußerst vage umschrieben ist.

---

155) Schack, S.183.
156) Schack, S.183.

Gemäß Art. 2 will der Kaiser von China berechtigte deutsche Wünsche erfüllen, indem er die Kiautschou-Bucht pachtweise dem Deutschen Reich überläßt. Der Beginn des Art. 2 klingt wie die Einleitung zu einem neuen, nämlich das Institut der Pacht begründenden Vertrag. Bei einer solchen Auslegung erstreckt sich der Souveränitätsvorbehalt des Art. 1 nicht auf Art. 2. Vielmehr ergibt sich dann das Weiterbestehen der chinesischen Souveränität in der Kiautschou-Bucht implicite aus der vertraglichen Regelung. Da China dem Deutschen Reich nur die A u s ü b u n g ihrer Hoheitsrechte überläßt, ein solcher Übertragungsakt die souveräne Staatsgewalt aber unberührt läßt, erübrigt sich ein ausdrücklicher chinesischer Souveränitätsvorbehalt.

Bei einer solchen Interpretation ist auch Art. 5 des Vertrages verständlich, in dem China sich zum Ersatz der deutschen Aufwendungen in Kiautschou verpflichtet für den Fall einer vorzeitigen Rückgabe dieses Gebietes an China. Wäre das Deutsche Reich Inhaber der Hoheitsgewalt in Kiautschou gewesen, so hätte das Deutsche Reich im eigenen Hoheitsbereich investiert und ein chinesischer Ausgleich solcher Investitionen wäre unverständlich. Erbrachte das Deutsche Reich damit Leistungen für chinesisches Hoheitsgebiet, so ist Art. 5 sinnvoll.

Das Deutsche Reich besaß keine Verfügungsfreiheit über die Kiautschou-Bucht. Weder konnte es das Gebiet weiter veräußern noch konnte Deutschland es an eine andere Macht unterverpachten.[157] Es fehlte dem Deutschen Reich somit die letzte Entscheidungsgewalt über das Gebiet und damit auch die Souveränität.

Das Deutsche Reich verpflichtete sich, die in Kiautschou lebende chinesische Bevölkerung zu schützen. Als deutschen Schutzangehörigen hätte den Chinesen der deutsche Schutz automatisch zugestanden. Da die Kiautschou-Bewohner aber weiter

157) Klamka, S.32.

chinesische Staatsangehörige blieben, war diese Verpflichtung des Deutschen Reiches erforderlich.[158]

Läge eine Abtretung vor, so wäre eine Rückgabe Kiautschous an China von vornherein ausgeschlossen. Eine solche regelt aber der Vertrag. Der ausdrückliche Wortlaut eines völkerrechtlichen Vertrages ist nur dann nicht länger ausschlaggebend, wenn der Wille der Parteien offenkundig ein anderer war, als er im Vertrag zum Ausdruck gekommen ist. Nur ganz entscheidende, äußere Anhaltspunkte können unter Umständen für eine andere stillschweigende, dem wörtlichen Vertragsinhalt zuwiderlaufende Vereinbarung sprechen.[159] Es gibt auf deutscher Seite keine konkreten Anhaltspunkte für einen dem Vertragswortlaut entgegengesetzten Willen. Es handelt sich dabei bestenfalls um eine Vermutung, gestützt auf das allgemeine koloniale deutsche Expansionsstreben. Legt man bei einer Vertragsauslegung den vermeintlichen Parteiwillen zugrunde, so kann man jede beliebige Ansicht belegen. Auf seiten Chinas scheidet die Vermutung, für immer auf die Rückgabe Kiautschous verzichten zu wollen, naturgemäß aus. Die Annahme eines stillschweigenden übereinstimmenden Parteiwillens, gerichtet auf eine Abtretung Kiautschous an das Deutsche Reich, scheitert damit bereits an der chinesischen Willensrichtung.

Der kaiserliche Erlaß und die kaiserliche Verordnung vom 27.4.1898 weisen nicht auf die bereits bei Vertragsschluß bestehende deutsche Absicht hin, Kiautschou der deutschen Staatsgewalt zu unterstellen. Ein rechtliches Verhältnis kann nur aus der bei Vertragsschluß bestehenden Gesamtlage beurteilt werden.[160] Danach eintretende Ereignisse sind für die Interpretation ungeeignet, denn durch sie kann eine veränderte, von der ursprünglichen erheblich abweichende Situation eingetreten sein. Das Deutsche Reich war im Rahmen seiner Gesetzgebungsbefugnis in der Lage, Kiautschou zum

158) Rehm, S.82; Schnitzer, S.167.
159) Schack, S.183.
160) Schack, S.185.

Schutzgebiet zu erklären und das Schutzgebietsgesetz dort in Kraft zu setzen. Dadurch entstanden zwar keine staatsrechtlichen Beziehungen zwischen dem Deutschen Reich und Kiautschou.[161] Aber die aus verschiedenen rechtlichen Bestandteilen zusammengesetzte in Kiautschou herrschende deutsche Schutzgewalt[162] verlieh dem Deutschen Reich eine hoheitliche Stellung, die es zur umfassenden Ausübung eigener Hoheitsgewalt in Kiautschou berechtigte.

Nach der rechtlichen Gesamtlage, nämlich dem Wortlaut des Vertrages und dem zum Ausdruck gekommenen Willen der Vertragsparteien liegt eine dauernde Abtretung Kiautschous an das Deutsche Reich nicht vor. Da das Völkerrecht weitgehend Vertragsfreiheit gewährleistet, können die Parteien eine befristete, eine Abtretung auf Zeit, vereinbaren. Das hat zur Folge, daß der erwerbende Staat während der Vertragsdauer die volle, hoheitliche Stellung einnimmt, beschränkt nur durch die Rückübertragungsverpflichtung nach Ablauf des Vertrages.

Der Wortlaut des Kiautschou-Vertrages sagt nichts darüber aus, daß Kiautschou etwa für 99 Jahre aus dem chinesischen Hoheitsbereich ausscheidet und die Staatsgewalt an das Deutsche Reich übergeht. Das Deutsche Reich kann während der 99 Jahre nicht frei über dieses Gebiet verfügen. Auch aus Gründen, die bei der endgültigen Abtretung bereits aufgeführt wurden, kann eine Abtretung auf Zeit nicht vorliegen. Es stellt sich allerdings die Frage, ob die Bezeichnung "pachtweise" auf ein bestimmtes Rechtsinstitut mit festgelegten Rechtsfolgen deutet. Das Institut der sogenannten Pacht ist im Völkerrecht noch nicht lange bekannt und hat sich noch zu keinem genau umrissenen Typus entwickelt. In den wenigen vorhandenen Fällen ist die Pacht unterschiedlich ausgestaltet, so daß ihre genaue Erfassung sich nur aus der Untersuchung

---

161) Schack, S.248.
162) Rosenberg, S.661; Schack, S.241.

des Einzelfalls ergibt. Dabei zeigt sich, daß sogenannte Pachtverträge sowohl Abtretungen als Übertragungen der Ausübung von Hoheitsgewalt zum Inhalt haben können.[163] Ein völkerrechtlicher Vertrag kann auch nicht ohne weiteres dem Zivilrecht eines der beteiligten Staaten unterworfen werden. Eine analoge Anwendung des deutschen Pachtbegriffes auf den Kiautschou-Vertrag scheitert schon an der fehlenden Zahlung eines Pachtzinses und der fehlenden Fruchtziehung.[164]

Nach den chinesischen Grundeigentumsregeln zerfällt ein Grundstück in Grund- und Oberfläche, die verschiedenen Eigentümern zustehen. Ausländer konnten außerdem in China Land nicht käuflich, sondern nur pachtweise auf ewige Zeit erwerben.[165] Das chinesische Recht war aber den europäischen Mächten fremd, und es erfolgte auch keine Einigung der Vertragspartner, dem Kiautschou-Vertrag den chinesischen Pachtbegriff zugrunde zu legen.

Das englische Pachtinstitut (lease) kann dem Kiautschou-Vertrag als Vorbild gedient haben. Er war in China bekannt, da der Friede von Nanking 1842 englischen Untertanen das Recht "of leasing land" einräumte.[166] Nach angelsächsischem Recht erwirbt der Pächter eine Rechtsposition, die sich vom Eigentum nur durch ihre zeitliche Begrenzung unterscheidet. Nach Zeitablauf hat der Verpächter ein Heimfallsrecht an dem Grundstück. Die Zahlung eines Pachtzinses gehört nicht zu den Essentialen dieses Pachtinstituts. Auch die in dem Kiautschou-Vertrag enthaltene Klausel von 99 Jahren kann auf englischen Einfluß deuten. Ausländer konnten nämlich nach dem "act of settlement vom 12.6.1701" in England nicht Grundeigentümer werden, dafür aber einen Pachtvertrag auf 99 Jahre

163) Schack, S.187.
164) Zorn, S.130/131; Klamka, S.17.
165) Franke, S.59 und 74.
166) Jellinek, Kiautschou, S.305; Hatschek, System, S.27.

schließen.[167] Überträgt man die Vorstellungen des englischen Pachtinstituts in das Völkerrecht, so kann Pacht Abtretung von Herrschaftsgewalt auf Zeit bedeuten. Da aber so unterschiedlich ausgestaltete Rechtsverhältnisse im Völkerrecht als Pacht bezeichnet werden, ist zunächst der Inhalt des individuellen Vertrags ausschlaggebend. Gibt dieser durch seine besondere Regelung keinen näheren Aufschluß, so ist unter Pacht wohl die Abtretung der Ausübung von Hoheitsgewalt auf Zeit zu verstehen; allerdings immer unter dem Vorbehalt, daß das angelsächsische Pachtinstitut als Vorbild gewollt ist.

Der zwischen China und dem Deutschen Reich geschlossene Vertrag gibt aber durch einzelne Bestimmungen zu erkennen, was die Parteien mit "pachtweise" ausdrücken wollten. China verzichtet auf die A u s ü b u n g seiner Hoheitsgewalt und überläßt die A u s ü b u n g der Hoheitsrechte in Kiautschou dem Deutschen Reich. Auch in anderen bereits behandelten Regelungen dieses Vertrages wird deutlich, daß China Inhaber der ruhenden Staatsgewalt in Kiautschou bleibt, während das Deutsche Reich das Recht hat, dort eigene Hoheitsgewalt für eine bestimmte Zeit wahrzunehmen. "Pachtweise" bedeutet im Kiautschou-Vertrag somit, die zeitweise Ausübungsbefugnis deutscher Hoheitsgewalt durch das Deutsche Reich in Kiautschou.[168]

Die dem Deutschen Reich eingeräumte Rechtsstellung war umfassend. Während der Pachtzeit war ausschließlich das Deutsche Reich zur Verwirklichung aller Kiautschou betreffenden Hoheitsgewalt und zur Verwaltung dieses Gebiets berechtigt. Das Deutsche Reich konnte die allerdings grundsätzlich in Geltung bleibende chinesische Rechtsordnung ändern und ergänzen.[169] Die Pflege der Rechtsprechung fiel ebenfalls in den deutschen

---

167) Jellinek, Kiautschou, S.305; Hatschek, System, S.27.
168) Rosenberg, S.661; Lauterpacht, S.185; Lawrence, S.172.
169) Kirchschläger, Pachtgebiete, S.709; Schnitzer, S.165; Verosta, S.242.

Tätigkeitsbereich.[170] Das Deutsche Reich war bei der Hoheitsausübung in den vertraglichen Grenzen beschränkt. Da China weiter Träger der Staatsgewalt war, konnte das Deutsche Reich nicht in die Substanz der Hoheitsgewalt eingreifen.

Die deutsche Ausübungsbefugnis sollte 99 Jahre andauern. Der Beendigungszeitpunkt war in dem Kiautschou-Vertrag genau festgelegt. Bei vertragsgemäßer Erfüllung hätte China nach Ablauf von 99 Jahren, ohne einen Rückübertragungsakt durch das Deutsche Reich, automatisch wieder die volle Staatsgewalt in der Kiautschou-Bucht ausüben können. Die Ausübungsberechtigung wäre in gleicher Weise an China zurückgefallen, wenn China während der Pachtzeit dem Deutschen Reich anstelle von Kiautschou einen anderen Platz zur Verfügung gestellt hätte.[171]

Auf Grund veränderter politischer Verhältnisse übernahm China noch vor Ablauf der 99 Jahre wieder die Ausübung der Staatsgewalt in der Kiautschou-Bucht.

Aufgrund des Vertrages vom 6.3.1898 war das Deutsche Reich Ausübungsberechtigter eigener hoheitlicher Gewalt in der Kiautschou-Bucht geworden.

2. Der Vertrag zwischen China und Rußland über Port Arthur vom 27. März 1898 [172]

Der zwischen China und Rußland am 27.3.1898 vereinbarte Vertrag hatte die Verpachtung (céder à bail) von Port Arthur an Rußland zum Inhalt. Die zunächst für 25 Jahre geschlossene Vereinbarung konnte bei übereinstimmendem Willen der Vertragspartner verlängert werden. China behielt sich in Art. 1 ausdrücklich seine Souveränität über das verpachtete Gebiet vor. Im Gegensatz zu dem Kiautschou-Vertrag enthielt diese

---

170) Mohr, F.W., S.9 und 13.
171) Jellinek, Kiautschou, S.254.
172) Questions diplomatiques et coloniales Tome IV, S.311.

Vereinbarung keine ausdrückliche Regelung über die Ausübung der hoheitlichen Gewalt in dem verpachteten Gebiet.

Art. 2 bestimmte, daß Rußland allein Port Arthur in Besitz nehmen sollte. Der Begriff des Besitzes findet im Völkerrecht gelegentlich Verwendung. Die mit diesem Begriff angedeutete Rechtsstellung ist nicht genau festgelegt. Die tatsächliche Inbesitznahme eines Gebiets ist nach dem Völkerrecht im allgemeinen verbunden mit einer irgendwie gearteten hoheitlichen Beziehung des Besitzers zu dem in seinen Besitz übergegangenen Gebiet. Der Besitzer kann dabei Inhaber eigener, also ihm abgetretener Hoheitsgewalt oder Ausübungsberechtigter fremder Herrschaftsrechte sein.[173]

Der chinesische Souveränitätsvorbehalt bedeutet in eindeutiger Weise, daß die chinesische Staatsgewalt in Port Arthur weiter besteht. Damit scheidet eine Abtretung der chinesischen Hoheitsgewalt an Rußland aus. Die kurze Vertragsdauer von 25 Jahre, zusammen mit dem Institut der Pacht bringt zum Ausdruck, daß nur ein vorübergehender Zustand geschaffen werden sollte.[174] Die Inbesitznahme von Port Arthur war mit einer umfassenden Ausübungsbefugnis eigener Hoheitsgewalt zugunsten Rußlands verbunden. Bei der Wahrnehmung der Rechtspflege war Rußland insoweit beschränkt, als die Strafjustiz über die in Port Arthur lebenden Chinesen weiter von China ausgeübt wurde. Die Verdächtigen waren zur Aburteilung vor das nächste chinesische Gericht zu bringen, wie es das russisch-chinesische Abkommen von 1860 vorsah.

Ebensowenig wie das Deutsche Reich in Kiautschou ist Rußland in Port Arthur Träger der Staatsgewalt geworden.

Ein gewisses Indiz für die Richtigkeit dieser Vertragsauslegung ergibt sich aus der geschichtlichen Entwicklung. Als Rußland im Friedensvertrag von Portsmouth vom 5. September 1905[175]

---

173) Schack, S.191; Uhler, S.194; Schwörbel, S.17.
174) Kirchschläger, Pacht, S.707/708.
175) Martens, N.R.G., 2. Sér., Bd.33, S.3 ff.

seine von China hinsichtlich Port Arthurs erworbene Rechtsstellung an Japan übertragen sollte, gingen sowohl Rußland als Japan davon aus, daß die chinesische Einwilligung Voraussetzung für einen solchen Übertragungsakt war. Die Zustimmung Chinas zu dem russisch-japanischen Abkommen war erforderlich, weil China trotz der russischen Rechtsposition Inhaber der Staatsgewalt in Port Arthur geblieben war.

Im Zusammenhang mit dem am 14. August 1945 in Moskau unterzeichneten "Treaty Of Friendship And Alliance Between The Republic Of China And The Union Of Soviet Sozialist Republics" [175a] wurde am selben Tag für 30 Jahre noch ein besonderes Abkommen über Port Arthur getroffen.[175b] Danach soll Port Arthur insbesondere zur Vermeidung einer erneuten japanischen Aggression beiden Vertragspartnern zum ausschließlichen gemeinsamen Gebrauch als Marinebasis zur Verfügung stehen. Es wird eine Chinesisch-Sowjetische Militärkommission, bestehend aus zwei Chinesen und drei Russen, gebildet, die sich mit allen aus diesem Vertrag entstehenden Fragen befassen soll. Während die Zivilverwaltung weiterhin chinesisch bleibt, ist die Sowjetunion für die Verteidigung der Marinebasis verantwortlich und kann alle für diesen Zweck erforderlichen Einrichtungen schaffen. Die führenden Positionen in der Zivilverwaltung der Stadt Port Arthur sollen nur mit Zustimmung des sowjetischen Militärbefehlshabers besetzt werden. Bestimmte, die Verteidigung und die Sicherheit betreffende russische Anordnungen müssen von der chinesischen Verwaltung befolgt werden.

Auf Grund dieses Abkommens nimmt die Sowjetunion eine starke hoheitliche Position in Port Arthur ein.

---

175a) U N Treaty Series, Vol 10/1947, S.334 - 339
175b) U N Treaty Series, Vol 10/1947, S.358 - 360

### 3. Der Vertrag zwischen China und Großbritannien über Wei-Hay-Wei vom 1. Juli 1898 [176]

Im Vertrag vom 1.7.1898 verpachtete China die Wei-Hay-Wei-Bucht an Großbritannien (to lease). Die Pachtzeit sollte so lange dauern, wie Rußland Port Arthur in Besitz hatte. Ein ausdrücklicher Souveränitätsvorbehalt Chinas und eine besondere Regelung über die chinesische Hoheitsgewalt fehlte in diesem Vertrag. Der Vertrag legte nur fest, daß Großbritannien in der Wei-Hay-Wei-Bucht "sole jurisdiction" haben soll.

"Jurisdiction" bedeutet ursprünglich und in erster Linie die Zuständigkeit, Recht zu sprechen.[177] In einem weiteren Sinn kann jurisdiction auch die Bedeutung annehmen, in einem bestimmten Gebiet die Staatsgewalt auszuüben. Eine solche Ausübungsberechtigung muß sich dabei nicht notwendig aus der eigenen Staatsgewalt herleiten; vielmehr kann der Ausübende sie auch von dem Inhaber einer fremden Staatsgewalt erwerben.[178] Der Begriff der jurisdiction ist in dem englisch-chinesischen Vertrag nicht näher umrissen. Es ist höchst unwahrscheinlich, daß er hier in seiner ursprünglichen Bedeutung verwendet worden ist. Nur die Rechtsprechungsbefugnis in Wei-Hay-Wei zu erwerben, wäre kein sinnvolles Ziel für Großbritannien. Es ist hier offenbar von dem weiteren Begriff der jurisdiction auszugehen. Das bedeutet, daß Großbritannien die gesamte Staatsgewalt im Wei-Hay-Wei-Gebiet wahrnehmen sollte. China übte in Wei-Hay-Wei keine Staatsgewalt mehr aus. Ausübungsberechtigter eigener, durch den Vertrag mit China begründeter Hoheitsgewalt war Großbritannien.

Der fehlende Souveränitätsvorbehalt zugunsten Chinas läßt nicht auf eine stillschweigende Abtretung der Hoheitsgewalt an Großbritannien schließen. Der Vertrag befaßt sich an keiner Stelle mit einer Zession von chinesischer Staatsgewalt sondern

176) Martens, N.R.G., 2. Sér., Bd.32, S.90 ff.
177) Black, S.991.
178) Wilson, S.66 und 89.

nur mit einer Ausübungsberechtigung zugunsten Großbritanniens. Ein Souveränitätsvorbehalt - zur Klarstellung der rechtlichen Lage etwa - war daher überflüssig. Der Zeitpunkt der Rückgabe war, wenn auch unbestimmt, so doch genau festgelegt, nämlich im Zeitpunkt in dem Rußland Port Arthur zurückgab. Die Wei-Hay-Wei-Bucht blieb somit chinesisches Staatsgebiet unter chinesischer Hoheitsgewalt, während Großbritannien berechtigt war, ausschließlich hoheitliche Gewalt in diesem Gebiet zeitweise auszuüben.

4. Der Vertrag zwischen China und Frankreich über Kwangtschouwan vom 18. November 1898 [179]

Der Vertrag zwischen China und Frankreich über Kwangtschouwan vom 18.11.1898 sah ein Pachtverhältnis (donner àbail) auf 99 Jahre vor. Dieser Vertrag gleicht in Aufbau und Ausdrucksweise dem deutsch-chinesischen Abkommen am meisten.

Nach Art. 1 soll die chinesische Souveränität durch die Verpachtung nicht berührt werden. Der in Form einer selbstverständlichen Feststellung getroffene chinesische Souveränitätsvorbehalt weist eindeutig auf die weitere Zugehörigkeit Kwangtschouwans zum chinesischen Hoheitsbereich hin. Eine Abtretung chinesischen Hoheitsgebietes an Frankreich scheidet damit aus.

In Artikel 3 erhält Frankreich die Befugnis, das Gebiet während der Pachtzeit allein zu verwalten und zu regieren. Frankreich nimmt also vorübergehend die hoheitliche Befugnis in Kwangtschouwan anstelle Chinas wahr. Der zwar lange, aber genau festgelegte Zeitraum von 99 Jahren ist mit einer Ausübungsübertragung durchaus vereinbar.

Die sogenannten Pachtverträge zwischen China und den europäischen Mächten gleichen sich m.E. alle in ihren Grundzügen

---

179) Mac Murray, S.128.

und in ihrem Wesensgehalt. Auch hinter den Pachtverträgen verbirgt sich eine Übertragung der Ausübung von hoheitlicher Gewalt. Die europäischen Staaten nahmen auf Grund der von ihnen mit China geschlossenen völkerrechtlichen Verträge ausschließlich und im weitesten Umfang eigene hoheitliche Gewalt wahr in weiterhin chinesischem Hoheitsgebiet.

## V. Mandats- und Treuhandverhältnisse im Friedensvertrag von Versailles [180]

### 1. Die Mandatsregelung

In einer ganz anderen Form als den bisher beschriebenen findet sich die Übertragung von hoheitlicher Gewalt in der sogenannten Mandatsregelung, wie sie der Friedensvertrag von Versailles in Verbindung mit der Völkerbundsatzung geschaffen hat.[181]

Ausgangspunkt und Grundlage des Mandatssystems ist Artikel 22 VBS, in dem es heißt:

> "Die nachstehenden Grundsätze finden auf die Kolonien und Gebiete, die infolge des Krieges aufgehört haben unter der Souveränität der Staaten zu stehen, die sie vorher beherrschten und die von solchen Völkern bewohnt sind, die noch nicht imstande sind, sich unter den besonders schwierigen Bedingungen der heutigen Welt selbst zu leiten, Anwendung: Das Wohlergehen und die Entwicklung dieser Völker bilden eine heilige Aufgabe der Zivilisation ...
>
> Der beste Weg, diesen Grundsatz durch die Tat zu verwirklichen, ist die Übertragung der Vormundschaft über diese Völker an die fortgeschrittenen Nationen ..."

---

180) RGBl. 1919, S.687-1350.
181) RGBl. 1919, S.717-741.

Der Smuts-Wilson Entwurf führte die Mandatsregelung in die Konzeption der VBS ein.[182] Der damit erhobene Anspruch, unterentwickelte Völker unter die Vormundschaft zivilisierter Staaten zu stellen, geht auf Francisco de Vitoria zurück.[183] Zu jener Zeit sollte diese Forderung dazu dienen, die spanische Besetzung und Unterwerfung der indianischen Reiche in Mittelamerika zu rechtfertigen. Art. 22 VBS ist nur aus seiner Entstehungsgeschichte zu verstehen. Bei den Verhandlungen der Sieger über das Schicksal der deutschen Kolonien und der türkischen Gebiete standen sich die Prinzipien der Internationalisierung und der Annexion durch die interessierten Siegermächte scharf gegenüber.[184] Art. 22 VBS bildete schließlich den Kompromiß zwischen diesen beiden Bestrebungen. Wilson's Politik der "no annexion" drang insoweit durch, als die sogenannte Vormundschaft die Annexion ersetzte.[185] Es gelang Wilson dagegen nicht, die ausdrückliche Feststellung der Souveränität des Völkerbundes über die Mandatsgebiete in der VBS durchzusetzen.[186] Man ließ die Frage nach dem Träger der souveränen Staatsgewalt in diesen Gebieten offen. Das Mandatssystem sollte sich nur auf die in Art. 22 VBS festgelegte, geschlossene Anzahl von Territorien erstrecken, nämlich auf die ehemaligen deutschen Kolonien und die nach dem ersten Weltkrieg von der Türkei abgetrennten Gebiete.[187]

Ausgangspunkt jeder rechtlichen Untersuchung des Mandatssystems ist die Frage, wer Inhaber der souveränen Staatsgewalt in den Mandatsgebieten war. Nur dieser konnte die endgültige Entscheidung über die Mandatsgebiete treffen.

Die ehemaligen deutschen Kolonien waren nicht Bestandteil des Reichsgebietes, da Art. 1 der Reichsverfassung in den Schutzgebieten keine Geltung hatte.[188] Das Deutsche Reich besaß

---

182) Abendroth, B. u. C-Mandate, S.115; Verdross, Völkerrecht, 4.Aufl., S.106.
183) Vitoria, S.66.
184) Böttner, S.314.
185) Schwarzenberger, Völkerbundsmandat, S.26; Menzel, Mandate, S.462.
186) Spiegel, S.28; Millot, S.17.
187) Menzel, Mandate, S.460.
188) Rosenberg, S.657; Jellinek, Staatsfragmente, S.271.

in den Kolonien die sogenannte Schutzgewalt, die die Gesamtheit der dem Reich zustehenden Rechte umfaßte. Umfang und Inhalt dieser Herrschaftsgewalt hing von den Beziehungen des Deutschen Reichs zu den Kolonien im Einzelfall ab.[189]

Bis zum Inkrafttreten des Art. 119 FVV:

> "Deutschland verzichtet zugunsten der Alliierten und Assoziierten Hauptmächte auf alle seine Rechte und Ansprüche bezüglich seiner überseeischen Besitzungen."

war das Deutsche Reich Inhaber umfassender Herrschaftsgewalt in seinen Kolonien. Da das Deutsche Reich als Völkerrechtssubjekt weiter bestand, hatten die alliierten und assoziierten Hauptmächte die Kolonien auch nicht etwa im Wege der "debellatio" durch die militärische Besetzung während des Krieges erworben.[190]

Gleichzeitig mit dem deutschen Verzicht auf alle hoheitlichen Rechte erwarben die alliierten und assoziierten Hauptmächte, nämlich Großbritannien, Frankreich, Italien und Japan die Herrschaftsgewalt in den deutschen Kolonien.[191]

Das Deutsche Reich erklärte sich gem. Art. 118 Abs. 2 FVV mit allen Maßnahmen der Hauptmächte bezüglich des deutschen Überseeischen Besitzes einverstanden. Als eine solche Maßnahme stellte sich auch das durch Art. 2 in die VBS eingeführte Madatssystem dar. Dessen Hauptgedanke bestand darin, daß ein zivilisierter Staat die Verwaltung eines Gebietes wahrnimmt, das auf Grund seiner politischen und kulturellen Entwicklung noch nicht zur selbständigen und eigenverantwortlichen Regierung in der Lage ist. Art. 22 Abs. 1 VBS zeigte das angestrebte Ziel, das Wohlergehen und die Entwicklung der anvertrauten

---

189) Schack, S.241.
190) Verdross, Völkerrecht, 4.Aufl., S.190; Mohr, E.G., S.10.
191) Fenzl, S.66; Brenner, S.61; Schneider, W., S.39

Völker auf und Abs. 2 sah in dem Mandatssystem die sicherste Gewähr zur Verwirklichung dieser Idee. Die Verwaltung dieser Gebiete sollte im Namen des Völkerbundes nach bestimmten Grundsätzen erfolgen, die in der VBS allgemein und in den Mandatssatzungen im einzelnen aufgeführt waren.[192)]

Die Frage nach dem Träger der Staatsgewalt in den Mandatsgebieten stellte sich nicht nur als Rechtsproblem dar, sondern sie war gleichzeitig ein aktuelles Politikum und ihre Beantwortung hatte weitreichende Konsequenzen. Die von den einzelnen Autoren vertretenen Theorien hingen daher weitgehend von ihrer Nationalität und den staatspolitischen Wünschen ihrer Staaten ab. In Großbritannien und Frankreich neigte man überwiegend dazu, die Mandatare oder die alliierten und assoziierten Hauptmächte als Träger der Souveränität anzusehen, während das deutsche Schrifttum dem Völkerbund die Souveränität zusprach.[193)]

Ein Teil der Literatur meinte, die alliierten und assoziierten Hauptmächte seien weiter Inhaber der Herrschaftsgewalt geblieben, da sie diese nicht weiter übertragen hätten, auch nicht durch Art. 119 FVV.[194)] Dagegen spricht, daß mit der Mitwirkung der alliierten und assoziierten Hauptmächte bei der Mandatsverleihung die Aufgabe der alliierten und assoziierten Hauptmächte erfüllt war. Von diesem Zeitpunkt an konnten die Hauptmächte als solche die Verwaltung der Mandatsgebiete weder beeinflussen noch kontrollieren. Der Mangel jeglicher Rechtsposition bezüglich der Gebiete läßt sich aber mit der Souveränität nicht vereinbaren. Außerdem waren die Hauptmächte zum Teil Mandatare geworden. Da die Mandatare die Macht im Namen des Völkerbundes auszuüben hatten, würde das bedeuten, daß sie als Träger der Staatsgewalt eigene Hoheitsgewalt in fremdem Namen ausübten. Eine solche rechtliche Konstruktion ist aber

---

192) Schneider, W., S.33; Böttner, S.30; I.C.J., Reports, 1962, S.329.
193) Wright, S.338.
194) Brenner, S.61; Fenzl, S.66; Baty, S.118.

weder dem Völkerrecht noch den Rechtsordnungen der beteiligten Staaten bekannt. Die alliierten und assoziierten Hauptmächte scheiden daher als Träger der Staatsgewalt in den Mandatsgebieten aus.

Eine andere Ansicht nahm ein Condominium zwischen dem Völkerbund und den alliierten und assoziierten Hauptmächten an.[195] Da Art. 22 VBS und Art. 118/119 FVV Bestandteil eines einheitlichen Vertragswerkes seien, stehe keiner Bestimmung der Vorrang zu. Es fehle daher an dem notwendigen ausdrücklichen Verzicht der Hauptmächte auf ihre Rechte zugunsten des Völkerbundes. Es sei allenfalls von einer stillschweigenden Teilabtretung auf den Völkerbund auszugehen, mit der Folge, daß Völkerbund und Hauptmächte gemeinsam Träger der Hoheitsgewalt in den Mandatsgebieten sein sollten.

Auch dieser Meinung ist nicht zuzustimmen. Besteht man auf einem ausdrücklichen Verzicht bei der vollen Souveränitätsabtretung, so ist ein solcher auch bei einer Teilübertragung erforderlich. Außerdem dürfte die Verwaltung der Mandate dann nicht nur, wie in Art. 22 VBS festgelegt, im Namen des Völkerbundes, sondern im Namen von Völkerbund und Hauptmächten erfolgen.

Nach einer anderen Theorie lag die Souveränität bei den Mandatsgebieten selbst.[196] Die Mandatsländer waren danach Inhaber der Staatsgewalt, die so lange von einem Mandatar ausgeübt wird, bis die Mandatsgebiete selbst fähig sind, ihre Hoheitsgewalt wahrzunehmen.[197] Offen blieb dabei, wie die ehemaligen Kolonialvölker die souveräne Staatsgewalt erlangt haben. Eine ausdrückliche Übertragung der Staatsgewalt auf

---

195) Schneider, W., S.42; Schwarzenberger, Völkerbundsmandat, S.41; Freytagh-Loringhoven, S.229.
196) Gsell-Trümpi, S.53; Mohr, E.G., S.52/53; Millot, S.121.
197) Mohr, E.G., S.53.

die Mandatsvölker hat nicht stattgefunden. Art. 22 VBS bietet auch keinen Anhaltspunkt für eine stillschweigende Souveränitätsabtretung an die Mandatsgebiete. Eine solche kann auch nicht etwa aus dem Begriff der Vormundschaft hergeleitet werden. Dieses aus dem Privatrecht stammende Institut kann nur sehr bedingt zu dem vom Völkerrecht geschaffenen Mandatssystem in Parallele gesetzt werden. Außerdem steht die Realität, nämlich die äußerst schwache rechtliche Stellung der Mandatsgebiete gegenüber dem Mandatar und dem Völkerbund in krassem Widerspruch zu der Annahme, daß die Gebiete selbst Träger der Staatsgewalt sind. Das einzige rechtliche Mittel der Mandatsgebiete gegen den Mandatar bestand in einem von der völkerrechtlichen Praxis entwickelten Petitionsrecht an den Völkerbund. Diese Petition mußte durch den Mandatar bei dem Völkerbund eingelegt werden.[198]

Die starke Rechtsstellung des Mandatars führte zu der Meinung, dieser selbst sei Träger der souveränen Staatsgewalt in den Mandatsgebieten.[199] Das würde bedeuten, daß dem Mandatar die Staatsgewalt in dem Mandatsgebiet zu eigenem Recht zusteht, daß die Mandatsgebiete Bestandteil der eigenen Herrschaftsspähre des Mandatars waren. Gerade ein solches Ergebnis ist aber unvereinbar mit dem Prinzip der "non-annexion" und widerspricht dem in Art. 22 VBS postulierten Vormundschaftssystem. Da diese Länder, die Mandatsgebiete auf Grund besonderer Verleihung als betraute Mandatare im Namen eines Dritten nach festgelegten Prinzipien zu verwalten hatten, schließt das logisch die Zugehörigkeit des Mandatsgebiets zum eigenen Staatsgebiet bzw. Souveränitätsbereich des Mandatars aus.[200]

Es spricht noch mehr dagegen, die Souveränität bei dem Mandatar anzunehmen. So erfolgte keine Einigung über den staats-

198) Verdross, Völkerrecht, 4.Aufl., S.150; Oppenheim, K.-Lauterpacht, S.195.
199) Rolin, S.350; Hall, S.274; vgl. auch Chowdhuri, S.232.
200) Mohr, E.G., S.33; Gsell-Trümpi, S.42.

rechtlichen Status der Mandatsbevölkerung. Fest stand nur, daß sie nicht die Staatsangehörigkeit des Mandatars besaß.[201] Die Mandatsbewohner traten unter den diplomatischen Schutz der Mandatsregierung gem. Art.127 FVV. Eine solche Bestimmung würde sich erübrigen, wenn der Mandatar Inhaber der Staatsgewalt wäre, denn die diplomatische Wahrung der Rechte eigener Staatsangehöriger ist eine Selbstverständlichkeit.

Als eine Folge der Staatensukzession legte Artikel 254 FVV fest, daß Staaten, denen deutsche Gebiete abgetreten wurden, einen Teil der deutschen Staatsschuld übernehmen mußten.

Im Gegensatz dazu bestimmte Art. 257 Abs. 1 FVV, daß die von den Mandataren verwalteten deutschen Gebiete nicht unter diese Regelung fielen. Die ehemaligen deutschen Kolonien wurden dem deutschen Reparationskonto nicht gutgeschrieben.[203] Diese unterschiedliche Behandlung ist nur daraus zu erklären, daß die Mandatsgebiete eine Sonderstellung einnahmen und nicht als an den Mandatar abgetreten zu gelten hatten. Vielmehr waren die Beziehungen des Mandatars zum Mandatsgebiet grundsätzlich anderer Natur als die des Hoheitsträgers zum eigenen Staatsgebiet.

Art. 312 FVV spricht von "abtreten" und von "verwalten als Mandatar". Diese unterschiedliche Ausdrucksweise deutet darauf hin, daß es sich um zwei verschiedene Rechtsinstitute handeln sollte, die dementsprechend auch nicht die gleichen Rechtsfolgen hatten.

Weiterhin war der Mandatar nicht zur Ausgabendeckung in den Mandatsgebieten verpflichtet.[204] Gehörte das Land zum eigenen Hoheitsbereich des Mandatars so wäre das aber eine selbstverständliche Folge der staatlichen Gebietshoheit.

---

201) Oppenheim, L-Lauterpacht, S.201; Fenzl, S.95.
203) Brenner, S.65; Gsell-Trümpi, S.43; Gaupp, S.53.
204) Milkonowicki, S.41.

Von dem Mandatar geschlossene, internationale Verträge erstreckten sich nicht automatisch, sondern nur dann auf die Mandatsgebiete, wenn entweder ein entsprechender genereller Vorbehalt in der Mandatssatzung oder eine spezielle Klausel in dem einzelnen Vertrag enthalten war.[205]

Der Mandatar durfte das Mandatsgebiet nicht militärisch nutzen und konnte die eingeborene Bevölkerung nicht zu seinen Gunsten zur Waffenleistung heranziehen.[206]

Das Eigentum an dem Verwaltungs- und Fiskalvermögen ging "auf den Mandatar als solchen" über gem. Art. 120 und 257 Abs. 2 FVV. Diese Formulierung ergibt eindeutig, daß der Mandatar das Eigentum nur in seiner Eigenschaft als Mandatar erwarb. Es stand ihm demnach nicht zu eigenem Recht, und zur freien Verfügung zu. Vielmehr war seine Rechtsstellung zweckgebunden. Mit Hilfe des öffentlichen Vermögens sollte er seinen Aufgaben zum Wohl der Bevölkerung nachkommen.[207] Der Mandatar konnte weder zugunsten eines Dritten über das ihm anvertraute Gebiet verfügen, noch konnte er Hoheitsübertragung an Dritte vornehmen. Der Mandatar war außerdem nicht in der Lage seine in der Mandatssatzung festgelegten rechtlichen Beziehungen zu dem Mandatsgebiet einseitig abzuändern.

Die Mandatssatzungen räumten dem Mandatar das Recht der Gesetzgebung und Verwaltung ein. Wäre der Mandatar Träger der souveränen Staatsgewalt, so wäre er automatisch Inhaber dieser Kompetenzen.

Die Ansicht, die Rechtsstellung des Völkerbundes beruhe auf einer selbst auferlegten Beschränkung des souveränen Mandatars, die dieser ohne Einbuße seiner Souveränität vornehme, kann nicht geteilt werden.[208] Die Rechtsposition des Völkerbundes schränkte die Befugnisse des Mandatars soweit ein,

---

205) Milkonowicki, S.39; Wright, S.449; Bentwich, S.105.
206) Milkonowicki, S.19; F enzl, S.51.
207) Gsell-Trümpi, S.79; Wright, S.448; Milkonowicki, S.40.
208) Fenzl, S.69.

daß diesem die Möglichkeit der Entscheidung in der Grenzsituation fehlte. Daher ist der Madatar auch nicht der Inhaber der souveränen Staatsgewalt hinsichtlich des Mandatsgebiets. Der Mandatar übte die Staatsgewalt in dem Mandatsgebiet nicht auf Grund eigener Hoheitsgewalt sondern auf Grund des ihm verliehenen Mandats aus. Da der Mandatar abgeleitete Rechte wahrnahm, mußte er diese von einer ihm insoweit übergeordneten Macht herleiten.[209] Aus diesen zahlreichen angeführten Gründen ist der Theorie von der Souveränität des Mandatars nicht zu folgen.

Die Bestimmung, das Mandat im Namen des Völkerbundes auszuüben, kann bedeuten, daß der Mandatar seine Rechtsstellung vom Völkerbund ableitete. Die Souveränität des Völkerbundes über die Mandatsgebiete wurde in Art. 22 VBS nicht wörtlich festgelegt und kann nur der allgemeinen Zielsetzung und dem inhaltlichen Zusammenhang von Art. 22 VBS und Art. 118/119 SSV entnommen werden. Die Hauptmächte erwarben die Hoheitsgewalt über die deutschen Kolonien nach dem FVV nicht in der Weise, daß sie frei über diese Gebiete verfügen konnten. Vielmehr waren sie durch Art. 22 VBS und die in ihm aufgestellten Prinzipien verpflichtet, mit den erworbenen Gebieten in bestimmter Weise zu verfahren. Sie hatten nämlich die hoheitliche Gewalt auf den noch zu errichtenden Völkerbund weiter zu übertragen und besaßen insoweit nur einen vorübergehenden Rechtstitel hinsichtlich der deutschen Kolonien.[210] Die Rechtsstellung der alliierten und assoziierten Hauptmächte stellte sich nur als eine Art Durchgangserwerb bis zur Konstituierung des Völkerbundes dar, damit die deutschen Kolonien in der Zwischenzeit nicht zu herrenlosem Gebiet wurden.[211] Art. 118/119 FVV und Art. 22 VBS sind zwar in demselben Vertragswerk enthalten. Art. 22 VBS ist aber als lex specialis für die Mandatsregelung der Vorrang vor Art. 118/119 FVV einzuräumen. Da Art. 22 VBS ein neues System schuf und gleichzeitig dessen Grundprinzipien festlegte, müssen sich die

---

209) Milkonowicki, S.28; Abendroth, B. und C.-Mandate, S.125.
210) Mohr, E.G., S.25; Wright, S.501; Verdross, Völkerrecht, 4.Aufl., S.149.
211) Strupp, S.63.

anderen Bestimmungen in diesen Rahmen einfügen. Das bedeutet, daß in der Aufnahme von Art. 22 in die VBS ein stillschweigender Verzicht der alliierten und assoziierten Hauptmächte lag zugunsten des Völkerbundes auf die von ihnen erworbene Hoheitsgewalt in den deutschen Kolonien.[212] Da keine völkerrechtliche Norm einen ausdrücklichen Verzicht erfordert, so ist auch ein stillschweigender möglich. Nur diese Interpretation von Art. 118/119 FVV in Verbindung mit Art. 22 VBS wird dem Mandatssystem gerecht.[213] Dabei stellt sich die Frage, ob der Völkerbund als solcher, der mit der überwiegenden Meinung als Staatenbund anzusehen ist, Herr über eigenes, nicht den Gliedstaaten zuzuordnendes Gebiet sein kann.[214]

Die Vertragsfreiheit beherrscht das Völkerrecht. Wenn die Vertragsstaaten den Staatenbund zum Herrn über eigenes Gebiet machen wollten, müssen sie dazu in der Lage sein. Ein solcher Wille der Gliedstaaten ist aus der Schaffung des Art. 22 VBS zu entnehmen. Die souveräne Staatsgewalt des Völkerbundes in den Mandatsgebieten anzunehmen, wird dem durch Art. 22 VBS begründeten Mandatssystem am ehesten gerecht. Die Zielsetzung, die einen Hauptgrund für die Errichtung des Mandatssystems bildete, scheint am besten gewährleistet, wenn die Souveränität über die Mandatsgebiete bei dem Völkerbund als einer neutralen Instanz liegt. Es gab auch keine dem Völkerbund übergeordnete Instanz, von dem dieser seine Rechtsstellung hinsichtlich der Mandatsgebiete ableitete. Der Völkerbund selbst war hinsichtlich der Mandatsländer nur durch die in Art. 22 VBS festgelegten Prinzipien völkerrechtlich gebunden. Das war mit einer Souveränität über diese Gebiete durchaus vereinbar. Dem Völkerbund allein stand das Verfügungsrecht über die Hoheitsgewalt in den Mandatsgebieten zu. Der Völkerbund übertrug gem. Art. 22 VBS die Ausübung der aus der Staatsgewalt fließenden Hoheitsbefugnisse auf die für die

---

212) Spiegel, S.29; Lauterpacht, S.198; Bileski, Mandatsbegriff, S.13; Schücking-Wehberg, S.688.
213) Verdross, Völkerrecht, 4.Aufl., S.149; Dahm, Bd.I, S.563; Bentwich, S.16; Wright, S.530.
214) Kraus, H., Völkerbund, S.18; Verdross, Verfassung, S.111; Strupp, S.175/176.

Verwaltung der Kolonien vorgesehenen Staaten. Die alliierten und assoziierten Hauptmächte hatten allerdings bereits vor der Ratifikation des FVV und der Konstituierung des Völkerbundes die einzelnen Mandatare ausgewählt.[215]

Die aus mehreren Akten zusammengesetzte Mandatsverleihung ist ein völkerrechtlicher Vertrag. Erst die Bestätigung der Mandatsübernahme und der Mandatssatzung durch den Völkerbund gab der Mandatsverleihung ihre rechtliche Wirksamkeit.[216] Die Mandatsverleihung machte den betrauten Staat zum Mandatar, d.h. der Völkerbund als Inhaber der Staatsgewalt übertrug ihm die Ausübung der Hoheitsgewalt.[217] In der Praxis war es allerdings so, daß die späteren Mandatare bereits vor der Mandatsverleihung die Mandatsgebiete in Besitz genommen hatten und nicht wieder zur Herausgabe bereit waren. Die Mandatare waren für ihre hoheitliche Tätigkeit dem Völkerbund verantwortlich, der die obligatorischen Jahresberichte durch eine ständige Kommission prüfen ließ.[218]

Artikel 22 VBS sah die drei Mandatsarten A, B und C vor. Die dem Mandatar zustehenden Hoheitsbefugnisse hingen von der Zugehörigkeit des Mandats zu einer dieser Kategorien ab. Dabei blieb die Rechtsstellung der A-Mandate weitgehend einer Einigung zwischen den unmittelbar Beteiligten überlassen. Zu den A-Mandaten gehörten der Irak, Palästina, Transjordanien und Syrien/Libanon. Die A-Mandate genossen die unabhängigste Stellung im Rahmen des Mandatssystems, da sie den meisten Mandatsgrundsätzen nicht unterlagen. Sie wurden vorläufig als unabhängige Nationen anerkannt unter der einzigen Bedingung, daß ein Mandatar sie bei ihrer hoheitlichen Tätigkeit beriet und unterstützte. Diese Mithilfe sollte solange dauern, bis sie sich selbst überlassen werden konnten.[219] Die A-Mandate erwarben alle im Laufe der Zeit die volle Unabhängigkeit. Bei dieser Rechtslage stellt sich die Frage, wer Inhaber der

---

215) Spiegel, S.42; Dahm, Bd.I, S.563; I.C.J. Reports, 1962, S.329.
216) Schneider, W., S.48; Pic, S.330.
217) Bentwich, S.17; I.C.J. Reports, 1962, S.354.
218) Verdross, Völkerrecht, 4.Aufl., S.150; Dahm, Bd.I, S.570.
219) Dahm, Bd.I, S.562; Millot, S.91 und 105; Menzel, Mandate, S.462.

Staatsgewalt in den A-Mandaten war. Die Anerkennung als unabhängige Nationen, wenn auch eingeschränkt durch den Begriff "vorläufig" kann nur bedeuten, daß diese Länder als Staaten anzusehen waren, d.h. daß sie notwendig auch Inhaber einer eigenen Staatsgewalt waren. Damit vereinbar war die Unterstützung der Mandatsländer durch einen Mandatar bei der Wahrnehmung der hoheitlichen Tätigkeit. Die darin liegende Beschränkung der Hoheitsbetätigung der A-Mandate führt nicht zu einer Funktionseinbuße und beeinträchtigt nicht deren Staatsgewalt. Bei den A-Mandaten war nicht der Völkerbund Inhaber der Souveränität, sondern die Staatsgewalt - wenn auch beschränkt durch gewisse, für die Souveränität unschädliche Rechte des Mandatars - stand den A-Mandatsländern selbst zu. Die geschichtliche Entwicklung bestätigt diese Auffassung, denn alle A-Mandate erwarben nach einiger Zeit die endgültige Unabhängigkeit.

Die umfassendste Rechtsstellung besaß der Mandatar bei den C-Mandaten, denn diese wurden als "integrierender Bestandteil" der Mandatare betrachtet und konnten von ihnen wie eigene Verwaltungsbezirke behandelt werden.[224] Beschränkt in seiner außerordentlichen Machtposition war der Mandatar nur durch die schwachen Kontrollbefugnisse des Völkerbunds, der seinerseits kaum fähig gewesen wäre, seine Rechte gegen den Willen der einzelnen Mandatare durchzusetzen. Bei dieser Rechtsgestaltung kann der Völkerbund daher nicht als Inhaber der souveränen Staatsgewalt in den C-Mandaten angesehen werden. Vielmehr ist bei den C-Mandaten davon auszugehen, daß die Souveränität den Mandataren selbst zustand, obgleich keine ausdrückliche Übertragung auf sie stattgefunden hatte. Die für die hoheitliche Stellung der Mandatare entscheidende Rechtsgrundlage, die einzelne Mandatssatzung, verschaffte den Mandataren die allumfassende Machtfülle in den C-Mandatsgebieten. Damit waren die Mandatare die wirklichen Inhaber der Staatsgewalt, beschränkt nur durch die schwachen und für die Souveränität unschädlichen Befugnisse des Völkerbundes.

---

224) Milkonowicki, S.39; Fenzl, S.83; Spiegel, S.21 u.24.

Zwischen diesen beiden Sondergestaltungen ist von den B-Mandaten als von dem Normaltypus auszugehen. Daher konzentriert sich die nachfolgende Untersuchung auf die Ausgestaltung der Rechtsposition des Mandatars bei den B-Mandaten. Mit Ausnahme von Süd-West-Afrika fielen alle afrikanischen Besitzungen des Deutschen Reiches unter die B-Mandate. Die Satzungen der B-Mandate waren im Grundsätzlichen gleich. Abweichungen ergaben sich nur, soweit die besonderen Verhältnisse einzelner Gebiete berücksichtigt wurden. So lautet Art. 2 der Satzung des britischen Mandats für Kamerun:

> Art. 2: "The mandatery shall be responsible for the peace, order and good government of the territory, and for the promotion to the utmost of the material and moral well being and the social progress of its inhabitants."
>
> In Art. 9 als der Hauptbestimmung über die Übertragung der Hoheitsrechte heißt es: "The mandatery shall have full powers of adminstration and legislation in the area subject to the mandate. This area shall be administered in accordance with the laws of the mandatery as an integral part of his territory and subject to the above provisions. The mandatory shall therefore be at liberty to apply his laws to the territory under the mandate subject to the modifications required by local conditions and to constitute the territory into a customs, fiscal or administrative union or federation with the adjacent territories under his sovereignty or control provided always that the measures adopted to that end do not infringe the provisions of this mandate." Mit diesem Wortlaut decken sich die Art. 9 der Satzung des französischen Mandats über Kamerun und Art. 10 des belgischen Mandats über Ostafrika. Der entsprechende Art. 10 des britischen Mandats über Ostafrika lautet: "The mandatery shall be authorized to constitute the territory into a customs, fiscal and administrative union or federation with the adjacent territories under his own sovereignty or control, provided always that the measures adopted to that end do not infringe the provisions of this mandate."
>
> Dieser ist identisch mit Art. 9 des britischen Mandats für Togoland und Art. 9 des französischen Mandats für Togoland. Die zitierten Artikel sind die rechtliche Grundlage für die Machtbefugnisse, die die Mandatare in den Mandatsgebieten ausüben.

Die Tätigkeit des Mandatars beschränkte sich also nicht auf die Verwaltung. Vielmehr nahm der Mandatar in allen Lebensbereichen die hoheitlichen Funktionen wahr. Die Ausübung der gesamten Staatsgewalt war ihm in umfassender Weise übertragen. Nur der Mandatar konnte für das Gebiet rechtswirksame Handlungen vornehmen, da das Mandatsgebiet als solches nicht handlungsfähig war.[220] Das Gesetzgebungsrecht konnte der Mandatar ohne Mitwirkung einer anderen Instanz verwirklichen. Er war dabei nur den allgemeinen Prinzipien des Mandatssystems und den besonderen Beschränkungen der Mandatssatzung unterworfen.[221] Grundsätzlich bildeten die Mandatsländer selbständige Organismen mit eigenem Gebiet, einer eigenen Bevölkerung und eigenem Vermögen.[222] Die Satzungen der B-Mandate legten aber als allgemeine Richtlinie fest, daß die Verwaltung in Übereinstimmung mit den Gesetzen des Mandatars so zu erfolgen hatte, als sei das Mandatsgebiet ein integrierender Bestandteil des Mutterlandes. Dabei war es dem Mandatar freigestellt, seine eigenen inländischen Gesetze auf das Mandatsgebiet anzuwenden bei möglichster Berücksichtigung der örtlichen Besonderheiten. Diese Gleichstellung des Mandatsgebietes mit dem Mutterland des Mandatars ließ darauf schliessen, daß jedenfalls bei der Verwaltung der Mandatar die eingeborene Bevölkerung nicht schlechter stellen durfte als seine eigenen Staatsangehörigen.[223] Grundsätzlich sollte für die B-Mandate eine eigene Verwaltung bestehen, sie sollten also getrennt von dem eigenen Hoheitsgebiet des Mandatars verwaltet werden. Der Mandatar hatte allerdings die Möglichkeit, das Mandatsgebiet mit den angrenzenden, seiner Souveränität unterstehenden Gebieten zu einer einheitlichen Zoll- Finanz- oder Verwaltungsunion zusammenzufassen.

---

220) Berber, Bd.I, S.160; Verdross, Völkerrecht, 4.Aufl., S.150; Bileski, Mandat, S.65.
221) Thoma, S.111.
222) Strupp, S.30; Verdross, Völkerrecht, 4.Aufl., S.150; Fenzl, S.63.
223) Hatschek, Grundriß, S.30.

Die u.U. inhaltlich gleiche Rechtsordnung im Hoheitsbereich des Mandatars und im Mandatsgebiet beruhte auf verschiedenen Rechtstiteln. Während sie sich im Staatsgebiet des Mandatars aus dessen eigener Kompetenz als Träger der Staatsgewalt herleitete, war sie im Mandatsgebiet Ausfluß der Ausübungsübertragung von hoheitlicher Gewalt auf den Mandatar.[225] Die Rechte standen dem Mandatar grundsätzlich im Interesse der Mandatsbevölkerung zu und waren insofern zweckgebunden.[226] Ein Beendigungstermin für die Mandatsverwaltung war weder in der VBS noch in den einzelnen Mandatssatzungen vorgesehen. Seinem Grundgedanken nach konnte das Mandatssystem aber nur vorübergehender Natur sein. Wenn es auch von unbestimmter Dauer war, so war es doch zeitlich begrenzt durch die fortschreitende politische und kulturelle Entwicklung der Mandatsgebiete.[227] Die Mandatsidee ging stillschweigend davon aus, daß die eingeborene Bevölkerung eines Tages ein Entwicklungsstadium erreichte, das sie zur eigenen Wahrnehmung der Staatsgewalt befähigte. In dem Augenblick hatte das Vormundschaftssystem seine Aufgabe erfüllt und damit seinen Sinn verloren. Es war überflüssig geworden. Dem Wesen des Mandatssystem entsprach es somit, daß die Ausübungsübertragung von hoheitlicher Gewaltauf den Mandatar unter der stillschweigenden Bedingung einer Entwicklung der Mandatsgebiete zur Unabhängigkeit erfolgte. Die dem Mandatar eingeräumte Position unterlag also einer zeitlichen Begrenzung. Das ist ein weiteres Indiz, daß es sich bei der Mandatsverleihung um eine Übertragung der Ausübung von Hoheitsgewalt handelte.

Ausdrückliche Aufhebungsgründe für das Mandatsverhältnis bestanden nicht.[228] Ein darauf gerichteter Beschluß des Völkerbundes mußte das Mandatsverhältnis aber beenden können. Trat dieser Fall ein, so übte der Mandatar nicht länger die Herrschaftsgewalt aus. Es mußte außerdem möglich sein, daß Völker-

---

225) Schücking-Wehberg, S.691; Milkonowicki, S.53; Strupp, S.64.
226) Van Rees, S.1 und 7.
227) Dahm, Bd.I, S.575; I.C.J. Reports, 1962, S.357; Pic, S.326.
228) Dahm, Bd.I, S.576.

bund und Mandatar gemeinsam das Mandatsgebiet aus den besonderen Mandatsbeziehungen entließen und es für unabhängig erklärten. Ein solcher Akt würde das Mandatsvolk zum Inhaber der Staatsgewalt machen und es gleichzeitig zu deren unbeschränkter Ausübung berechtigen. Machten sich die Mandatsgebiete selbständig, so war das Mandatsverhältnis automatisch beendet. Es war erloschen, da es seiner Natur nach auf unabhängige und selbständige Staaten nicht anwendbar ist. Eine Annexion oder ein Untergang der Mandatsgebiete mußte die gleichen Rechtsfolgen haben, da auch dann die Voraussetzungen für das Bestehen des Mandatsverhältnisses entfallen waren. Das Mandatssystem ist nach seiner Grundidee eine Übergangslösung zur Vorbereitung der Mandatsgebiete auf ihre zukünftige, staatliche Unabhängigkeit und Selbständigkeit. Einer solchen Zielsetzung wird die Übertragung der Ausübung von Hoheitsgewalt auf die Mandatare am besten gerecht.

1946 ist der Völkerbund erloschen. Die Vereinten Nationen übernahmen gemäß Kapitel XII und XIII ihrer Satzung, in denen das Internationale Treuhandsystem niedergelegt ist, die Pflichten des Völkerbundes.[228a)] Die ehemaligen Mandatsgebiete des Völkerbundes wurden Treuhandgebiete der Vereinten Nationen. Dieses "trusteeshipsystem" hat seine Wurzeln in der Mandatsregelung des Völkerbundes; es stellt aber gleichzeitig dessen Weiterentwicklung dar. Der Verwaltungsmacht steht im Treuhandgebiet die Ausübung der Staatsgewalt im eigenen Namen zu; sie hat die Befugnisse zur Gesetzgebung, zur Verwaltung und zur Wahrnehmung der Rechtspflege. Verfügungen über das Treuhandgebiet als solches kann der Treuhänder nicht treffen. Er führt seine hoheitliche Tätigkeit unter der Aufsicht der dafür zuständigen Generalversammlung und des Treuhandrates der Vereinten Nationen durch. Die Treuhänder unterliegen umfassenden Berichtspflichten, es besteht ein erweitertes Petitionsrecht und die "visiting missions" sind eingerichtet worden, die überraschend erscheinen, um sich an Ort und Stelle von den

---

228a) Dahm, Bd.I, S.568; Menzel, Treuhandgebiete, S.450.

Zuständen in den Treuhandgebieten zu überzeugen. Weder die Satzung der Vereinten Nationen noch die einzelnen Treuhandabkommen enthalten Beendigungsgründe der Treuhandregelung noch Vorschriften darüber, wem die Souveränität in den Treuhandgebieten zusteht. Auf eine Festlegung in diesem Punkt ist offenbar bewußt verzichtet worden. Das auch mit der Treuhandverwaltung angestrebte Endziel ist die staatliche Unabhängigkeit der Treuhandgebiete.[228b)]

## 2. Die Saargebietsregelung

Der FVV traf auch für das Saargebiet eine Sonderregelung, die keinem bestehenden völkerrechtlichen Typ zuzuordnen ist. Der im Saarstatut näher festgelegte Status des Saargebietes wies gewisse Ähnlichkeiten mit dem Mandatssystem auf. Um die Saargebietsregelung und ihre rechtliche Bedeutung sind in Literatur und Praxis starke Meinungsverschiedenheiten entstanden.

Art. 49 FVV enthielt den Verzicht des Deutschen Reiches auf seine Regierung im Saargebiet und bildete die Grundlage der Saargebietsregelung:

> "Deutschland verzichtet zugunsten des Völkerbundes, der insoweit als Treuhänder gilt, auf die Regierung des oben genannten Gebietes. Nach Ablauf einer Frist von 15 Jahren soll die Bevölkerung dieses Gebietes sich darüber entscheiden, unter welche Souveränität sie zu treten wünscht."

Es stellt sich die Frage, in welchem Umfang der deutsche Verzicht zugunsten des Völkerbundes erfolgte. Die Definition des Begriffs Regierung ist notwendige Voraussetzung für die Interpretation von Art. 49 FVV. Nach deutscher Auffassung ist Regierung eine der legitimen Betätigungen der Staatsgewalt. Sie ist ein Teil der Exekutive und zwar die unter politischen Gesichtspunkten schöpferisch durchgeführte Lei tung

---

228b) Dahm, Bd.I, S.575; Menzel, Treuhandgebiete, S.456.

des Staatsorganismus.[229] Regierung ist also nicht identisch mit der Staatsgewalt, sondern stellt sich als eine aus dieser fließende hoheitliche Funktion dar. Das angelsächsische Recht versteht unter"government" die Ausübung der drei Hauptfunktionen der Staatsgewalt - Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung.[230] Selbst wenn man in Art. 49 FVV den angelsächsischen Begriff "government" zugrunde legte, folgte daraus, daß durch den deutschen Regierungsverzicht zugunsten des Völkerbundes, die Übertragung der Ausübung von hoheitlicher Gewalt nicht aber eine Abtretung von Staatsgewalt stattgefunden hat. Zu demselben Ergebnis kommt man bei näherer Betrachtung des Saarstatuts. So blieb die am 11.11.1918 bestehende deutsche Rechtsordnung weiter in Geltung. Die Zivil- und Strafgerichte wurden beibehalten. Der Völkerbund ließ seine hoheitlichen Befugnisse im Saargebiet durch ein eigenes Organ, einen fünfköpfigen Regierungsausschuß, wahrnehmen. Dieser Ausschuß übte alle dem Deutschen Reich oder seinen Mitgliedstaaten Preußen und Bayern im Saargebiet zustehenden Hoheitsrechte aus. Die Kommission nahm eine starke hoheitliche Rechtsstellung ein. Sie konnte Beamte ernennen und abberufen und alle nach ihrer Ansicht erforderlichen Verwaltungsstellen neu einrichten.

Neben seinen Verwaltungsbefugnissen konnte der Ausschuß in bestimmtem Umfang auch gesetzgeberisch tätig werden. So konnte er die geltende Rechtsordnung ändern, falls ihm das unter allgemeinen Gesichtspunkten oder zur Angleichung an den FVV notwendig erschien. Die gewählten Volksvertreter hatten nur vor dem Erlaß von Gesetzen und Verordnungen ein Recht auf Anhörung. Ein echtes Mitwirkungsrecht stand ihnen nicht zu. Eine gleiche beschränkte Mitwirkungsbefugnis stand der Saarbevölkerung bei der Einführung neuer Abgaben - außer bei Zöllen - zu.[231] Der Regierungsausschuß nahm auch die Justizhoheit wahr.

---

229) Thoma, S.109; Krüger, Staatslehre, S.904.
230) Biesel, S.21.
231) Frank, S.130.

Ein in Saarlouis als Berufungsgericht neu konstituierter oberster Gerichtshof des Saargebietes sollte in den Fällen fehlender Zuständigkeit der anderen Gerichte entscheiden. Der Regierungsausschuß regelte die innere Verfassung und die Zuständigkeit des mit deutschen und ausländischen Richtern besetzten Gerichts. Die Entscheidungen ergingen im Namen des Regierungsausschusses.[232] Eine VO des Regierungsausschusses schuf die sogenannte Saareinwohner-Eigenschaft, die zwar gewisse Ähnlichkeiten mit der Staatsangehörigkeit aufwies, aber keine Staatsangehörigkeit war. Die Saareinwohner-Eigenschaft ließ die weiterbestehende deutsche Staatsangehörigkeit der deutschen Saarbewohner daher auch unberührt.[233]

Es erhebt sich somit die Frage, ob trotz der erheblichen Beschränkungen der deutschen Staatsgewalt im Saargebiet dem Deutschen Reich noch die Souveränität zukam. Der auch im Saarstatut verwendete Begriff Souveränität wird im völkerrechtlichen Sprachgebrauch, gelegentlich auch noch im deutschen, mit dem Begriff Staatsgewalt bzw. souveräne Staatsgewalt gleichgesetzt.[234] Art. 49 bestimmte, daß die Saarbevölkerung sich nach 15 Jahren äußern sollte, unter welche Souveränität sie treten wollte. Diese Bestimmung bringt zum Ausdruck, daß sich an der im Saargebiet bestehenden Staatsgewalt zunächst nichts änderte, d.h. daß Deutschland ihr Inhaber bleiben sollte. Erst nach Ablauf von 15 Jahren sollte die endgültige Entscheidung über den Träger der Staatsgewalt fallen. Auch aus § 35 ging deutlich hervor, daß die deutsche Staatsgewalt im Saargebiet weiterbestand. Art. 35 enthielt vorsorglich einen Souveränitätsverzicht Deutschlands zugunsten des Völkerbundes für den Fall, daß die Volksabstimmung nach 15 Jahren zuungunsten Deutschlands ausfiel.[235] Eine solche deutsche Verzichtserklärung für die Zukunft wäre aber sinnlos

---

232) Groten, S.99; Biesel, S.45.
233) Groten, S.99; Biesel, S.65/66.
234) Biesel, S.24.
235) Biesel, S.25; Frank, S.129; Verdross, Verfassung, S.78; Hamel, S.329; Mohr, E.G., S.43.

gewesen, wenn Deutschland nicht mehr Inhaber der Staatsgewalt war. Daß der in Art. 49 enthaltene Regierungsverzicht nicht mit einer Abtretung der Staatsgewalt identisch war, ging aus anderen Bestimmungen des FVV hervor, die echte Übertragung von Hoheitsgewalt vorsahen. In Art. 119 verzichtete das Deutsche Reich "auf alle seine Rechte und Ansprüche hinsichtlich seiner Kolonien". Damit schied dieses Gebiet endgültig aus der deutschen Herrschaftssphäre aus. Der Unterschied der Formulierung in Art. 49 und Art. 119 FVV kann nur bedeuten, daß beide Bestimmungen auch unterschiedliche rechtliche Konsequenzen haben sollten. Hätten beide Regelungen dieselbe Rechtsfolge auslösen sollen, so hätte ein einheitliches Vertragswerk sicherlich die gleiche Ausdrucksweise verwendet. Das Deutsche Reich verzichtete in Art. 49 also nicht auf seine Staatsgewalt sondern nur auf deren zeitweise Ausübung. Die Aufspaltung der deutschen Staatsgewalt insoweit in Substanz und Ausübungsbefugnis wurde auch der provisorischen Regelung durch das Saarstatut am besten gerecht.[236)]

Gem. Art. 49 "gilt der Völkerbund als Treuhänder". Dem Begriff der Treuhänderschaft liegt das englische Rechtsinstitut des "trust" zugrunde. Der "trustee" übt fremde Rechte im eigenen Namen aus, und zwar im allgemeinen unabhängig von demjenigen, dessen Recht er wahrnimmt.[237)] Im angelsächsischen Recht wird dieser aus dem Privatrecht stammende Treuhänderbegriff auch im hoheitlichen Bereich verwendet. Art. 49 bedeutete demnach, daß der Völkerbund als Treuhänder für das Deutsche Reich als den Inhaber der Staatsgewalt, und damit als den Treugeber die Regierung im Saargebiet zu führen hatte. Der Völkerbund übte eigene, völkerrechtlich begründete hoheitliche Gewalt im eigenen Namen unter Ausschluß deutscher Mitausübung aus.[238)]

---

236) Waldkirch, S.142; Hold-Ferneck, Teil 1, S.227; Biesel, S.26 u.27; Goergen, S.37/38.
237) Biesel, S.40.
238) Biesel, S.48; Roenne, S.32; Gerber, H., S.61; Ydit, S.45; Vali, S.280-281.

§ 21 berechtigte den Regierungsausschuß den Interessenschutz der Saarbevölkerung im Ausland nach eigenem Ermessen zu regeln. Wäre der Völkerbund Inhaber der Staatsgewalt im Saargebiet geworden, so hätte er jederzeit selbständig über den Interessenschutz der Saarbewohner im Ausland entscheiden können. Die ausdrückliche Ermächtigung des Völkerbundes, zugunsten eines Dritten insoweit über dessen Rechtsstellung zu verfügen, läßt erkennen, daß der Völkerbund nur Ausübungsberechtigter von Hoheitsgewalt war. Der Regierungsausschuß machte Frankreich zum Vertreter der Saargebietsinteressen im Ausland. Da der Regierungsausschuß Frankreich nur die Rechtsstellung des Völkerbundes einräumen konnte, erwarb auch Frankreich nur die Ausübungsbefugnis hoheitlicher Gewalt.

Auf Grund des FVV bestanden zwischen dem Saargebiet und Frankreich unmittelbar hoheitliche Beziehungen. Das Saargebiet wurde dem französischen Zollbereich angegliedert. Das französische Zollsystem erstreckte sich auf das Saargebiet, d.h. Frankreich übte umfassend und ausschließlich die Zollhoheit - Zollverwaltung und Zollgesetzgebung im Saargebiet aus.[239] Frankreich hatte die Zollhoheit nur ausübungsweise erhalten, denn auch diese Befugnis war zeitlich begrenzt.

§ 35 trifft unter b und c Bestimmungen für die Rechtslage im Saargebiet nach der Volksabstimmung.

> "Beschließt der Völkerbund für das ganze Gebiet oder einen Teil die Vereinigung mit Deutschland, so ist es Sache des Völkerbundes für Deutschlands Wiedereinsetzung in die Regierung des vom Völkerbund näher bezeichneten Gebietes zu sorgen."

---

239) Roenne, S.45; Gerber, H., S.62; Frank, S.130-131.

§ 39 bestimmte:

> "Der Rat des Völkerbundes trifft die erforderlichen Verfügungen zur Ausgestaltung derjenigen Rechtsordnung, die nach dem Inkrafttreten der in § 35 erwähnten Entscheidung des Völkerbundes einzuführen ist. Mit dem Inkrafttreten der neuen Rechtsordnung hören die Befugnisse des Regierungsausschusses auf."

Wurde das Saargebiet nach 15 Jahren und nach der Volksabstimmung endgültig dem Deutschen Reich zugesprochen, so hatte der Völkerbund das Deutsche Reich wieder in die Regierung im Saargebiet einzusetzen. Diese Bestimmung bedeutete nicht, daß ein materiell rechtlicher Übertragungs- oder Wiedereinsetzungsakt erforderlich war, denn das Deutsche Reich war Inhaber der Staatsgewalt im Saargebiet geblieben. Der Völkerbund sollte vielmehr durch seine Mitwirkung dem Deutschen Reich die technische Übernahme der Regierung erleichtern. Wurde die endgültige Zugehörigkeit des Saargebiets zum Deutschen Reich bejaht, so trat das Saarstatut von selbst außer Kraft und alle Befugnisse des Regierungsausschusses endeten automatisch. Das Deutsche Reich konnte dann seine Hoheitsgewalt wieder selbständig und ohne Beschränkungen ausüben.

Die Regelung über die Rückgliederung des Saargebietes an das Deutsche Reich i.V. mit der kurzen Geltungsdauer des Saarstatuts von 15 Jahren war ein weiteres Indiz dafür, daß auch die Saargebietsregelung eine Übertragung der Ausübung von Hoheitsgewalt darstellte.

Nach der Kapitulation 1945 gehörte das Saargebiet zunächst zur französischen Besatzungszone. 1949 wurde es ausgegliedert und zu einem selbständigen Land mit Wahlen, einer Regierung und einer eigenen Verfassung gemacht. Das so entstandene Saarland beteiligte sich nicht an der Gründung der Bundesrepublik Deutschland. Am 3.1.1948, am 3.3.1950 und am 20.5.1953 traf Frankreich Abkommen mit dem Saargebiet, die

dieses dem französischen Wirtschafts- Zoll und Währungsbereich eingliederten. Nach außen vertrat Frankreich das Saarland.[239a] Die innere Autonomie des Saarlandes war durch erhebliche französische Rechte sehr eingeschränkt. Das deutsch-französische Abkommen über das Statut der Saar vom 23.10.1954,[239b] das eine Europäisierung der Saar vorsah, wurde am 23.10.1955 mit zweidrittel Mehrheit von der saarländischen Bevölkerung abgelehnt.[239c] Am 27.10.1956 kam es zu dem deutsch-französischen Vertrag über die Regelung der Saarfrage, der die politische Rückgliederung des Saargebietes in die Bundesrepublik Deutschland mit dem 1.1.1957 festlegte.[239d] Während einer Übergangszeit bis zum 5.7.1959 sollten die Wirtschafts- Zoll und Währungsbindungen des Saarlandes an Frankreich noch fortbestehen.[239e] So stark Frankreichs Rechtsstellung vorübergehend im Saarland war, führte das nicht zu einem deutschen Souveränitätsverlust, sondern mit dem 5.7.1959 gehörte das Saarland als Bundesland zur Bundesrepublik Deutschland.

### 3. Die Freie Stadt Danzig

Mit der Errichtung Danzigs als eines Stadtstaates unternahm der Völkerbund den Versuch, ein vor allem im Mittelalter bekanntes, den Aufgaben eines modernen Staates aber kaum gerecht werdendes Gebilde, die Freie Stadt, wieder ins Leben zu rufen.[240] Das Deutsche Reich hatte gem. Art. 100 FVV Danzig an die alliierten und assoziierten Hauptmächte abgetreten, die sich gleichzeitig verpflichteten, Danzig als Freie Stadt zu konstituieren und eine Vereinbarung zwischen der polnischen Regierung und Danzig zu vermitteln.[241] Die ungewöhnliche und

---

239a) Münch, Saargebiet, S.147.
239b) Arch VR 5 (1955/56), S.467.
239c) Münch, Saargebiet, S.147.
239d) BGBl. 1956, II, S.1589.
239e) BGBl. 1959, II, S.313-397.
240) Münch, Freie Stadt, S.27.
241) Hawranke, S.4; Tigler, S.218; Beckmann, S.2; Loening, Rechtsstellung, S.7.

rechtlich schwer einzuordnende Stellung, die Danzig als Freie Stadt schließlich einnahm, war das Ergebnis eines Kompromisses zwischen den Forderungen Polens auf Annexion und dem Widerstand des Deutschen Reiches gegen eine Einverleibung dieser deutschen Stadt durch Polen. Bei seinen Ansprüchen auf Danzig stützte Polen sich auf Wilsons Vierzehnpunkte-Programm, das Polen freien Zugang zum Meer zusicherte. Dieser konnte nach polnischer Auffassung nur durch eine Angliederung Danzigs an Polen sichergestellt werden.[242] Polen drang mit seinen Wünschen nicht durch. So erfolgte die Konstituierung der Freien Stadt Danzig durch die Errichtungsurkunde der Botschafterkonferenz der alliierten und assoziierten Hauptmächte, die am 15.11.1920 in Kraft trat, gleichzeitig mit dem zwischen Polen und Danzig auf Grund von Art. 104 FVV abgeschlossenen Pariser Vertrag vom 9.11.1920.[243]

Danzig gab sich eine deutlich von der Weimarer Verfassung beeinflußte Verfassung,[244] die der Genehmigung des Völkerbundes bedurfte. Die Freie Stadt führte ein eigenes Staatswappen, hatte eine eigene Flagge und eine eigene Währung, den Gulden, und eine eigene Staatsangehörigkeit. Sein Parlament hieß Volkstag. Sein Gesetzgebungsrecht war durch Art. 5 der Danziger Verfassung beschränkt, der festlegte, daß auf Danziger Gebiet weder Munition noch Kriegsmaterial hergestellt und keine Festungswerke errichtet werden durften und daß eine Nutzung Danzigs als Militär- oder Marinebasis ausgeschlossen war.

a) Die rechtlichen Beziehungen der Freien Stadt Danzig zum Völkerbund

Die rechtlichen Beziehungen Danzigs zum Völkerbund beruhten auf Art. 101/103 FVV. Art. 102 FVV stellte Danzig unter den

---

242) Ydit, S.187; Matschke, S.16; Böttcher, S.17; Mason, S.57-59; Vali, S.288.
243) LONTS Vol.6 (1921), S.191-207.
244) Lewinskiy-Wagner-Crusen, Bd.II, S.1-131.

Schutz des Völkerbundes. Gem. Art. 103 FVV wurde die Danziger Verfassung durch den Völkerbund garantiert. Der Danzig vom Völkerbund gewährte Schutz umfaßte sowohl die Verpflichtung, die territoriale Unversehrtheit wie die politische Unabhängigkeit Danzigs gegen jeden Angriff von innen und außen zu erhalten.[245] Da der Völkerbund selbst keine Truppen besaß, war er im Verteidigungsfall auf die Hilfe seiner Mitglieder angewiesen. Polen hatte wiederholt darauf gedrungen, ihm die aktive Verteidigung der Freien Stadt Danzig zu übertragen. Der Völkerbund fand sich aber nur bereit, die polnischen Streitkräfte als für die Verteidigung Danzigs "besonders geeignet" zu bezeichnen. Der Vertreter des Völkerbundes in Danzig war der Hohe Kommissar, dessen Hauptaufgabe gem. Art. 103 FVV und Art. 39 des Pariser Vertrages darin bestand, für einen Ausgleich zwischen Polen und Danzig zu sorgen. Er nahm die Rolle eines erstinstanzlichen Schiedsrichters ein bei Meinungsverschiedenheiten zwischen Polen und Danzig über die Auslegung der von ihnen geschlossenen Verträge, des Pariser Vertrages und des Warschauer Abkommens vom 24.10.1921.[246] Diese Entscheidungen konnten beide Parteien mit der Berufung an den Völkerbundsrat anfechten.[247] Der Hohe Kommissar traf in 66 Streitfällen 80 Entscheidungen, von denen gegen 55 Berufung eingelegt wurde, die der Völkerbund bis auf wenige Ausnahmen verwarf. Außerdem holte der Völkerbund 6 Gutachten des Ständigen Internationalen Gerichtshofs ein.[248] Der Hohe Kommissar hatte außerdem einen jährlichen Bericht über die Freie Stadt für den Völkerbundsrat zu verfassen. Er hatte darauf zu achten, daß die Danziger Verfassung nicht ohne Zustimmung des Völkerbundes geändert wurde.[249]

---

245) Morrow, S.122; Ydit, S.197; Mason, S.88.
246) Lewinsky-Wagner-Crusen, Bd.II, S.442.
247) Hagens, S.308; Ydit, S.195; Matschke, S.139.
248) Mason, S.355-363; Anhang I.
249) Kunz, Staatenverbindungen, S.291.

b) Die Rechte Polens in der Freien Stadt Danzig

Die Rechtsgrundlage für die Beziehungen Danzigs zu Polen bildete der auf Grund von Art. 104 des FVV geschlossene Pariser Vertrag vom 9.11.1920 und das der Ergänzung dieses Vertrages dienende Warschauer Abkommen vom 24. Oktober 1921.

aa) Die Führung der Auswärtigen Angelegenheiten der Freien Stadt Danzig durch Polen

Gem. Art. 2 bis 7 des Pariser Vertrages sollte die polnische Regierung die Führung der auswärtigen Angelegenheiten Danzigs und den Schutz seiner Staatsangehörigen im Ausland sicherstellen. Zu diesem Zweck unterhielt Polen in Danzig einen diplomatischen Vertreter, wohingegen Danzig in Polen nicht vertreten war. Polen erteilte ausländischen Konsulen in Danzig das Exequatur nach Einvernehmen mit der Danziger Regierung.[250] Danzig besaß weder ein aktives noch ein passives Gesandtschaftsrecht.[251] Polen ließ den Danziger Staatsangehörigen seinen Schutz im Ausland nur dann zuteil werden, wenn der polnische Regierungsvertreter die Danziger Pässe vorher visiert hatte.[252] Danzig konnte mit anderen Staaten also nicht in unmittelbare, diplomatische Verbindung treten, sondern es war auf die Vermittlung Polens angewiesen. Danzig wurde aber bei allen sie betreffenden internationalen Vereinbarungen vertragschließender Teil und damit selbständiger Träger von Rechten und Pflichten.[253] Danzig konnte eigene Vertreter auf internationale Konferenzen entsenden, aber nicht anders als die polnische Delegation stimmen. Der polnische Delegationschef war in solchen Fällen in Personalunion Chef der Danziger Abgeordneten.[254]

250) Hatschek, Grundriß, S.22.
251) Kunz, Staatenverbindungen, S.301.
252) Hawranke, S.87; Loening, Rechtsstellung S.12.
253) Matschke, S.81; Ydit, S.199; Hagens, S.308.
254) Matschke, S.85/86.

bb) Die Danzig-polnische Zollunion

Um Danzig wirtschaftlich enger an Polen zu binden, bildete Danzig mit Polen ein einheitliches Zollgebiet, in dem die polnische Zollgesetzgebung zur Anwendung kam. Zollrechtlich stellte Danzig eine besondere Verwaltungseinheit dar, die der Danziger Zollverwaltung unterstand. Die oberste Danziger Zollbehörde war im Verhältnis zur polnischen Zentralzollverwaltung eine zweite Instanz. Sie war dieser für die Zolleinnahmen rechnungspflichtig und für die Erhebung der Zölle und Ausführung der Zollgesetze verantwortlich. Polen beschränkte sich auf eine Überwachungstätigkeit, indem es den Danziger Zollbeamten polnische Inspektoren beiordnete. Der Zoll konnte in Danziger oder polnischer Währung errichtet werden.[255]

cc) Der Ausschuß für den Hafen und die Wasserwege Danzigs

Der Hafen von Danzig sollte Polen den freien und ungehinderten Zugang zum Meer sichern. Zu diesem Zweck wurde ein "Ausschuß für den Hafen und die Wasserwege von Danzig" begründet, der aus je 5 Danziger und 5 polnischen Mitgliedern und einem neutralen Präsidenten bestand. Der Ausschuß war innerhalb seines Zuständigkeitsbereichs sowohl von Polen als von Danzig unabhängig. Seine Entscheidungen waren für beide Regierungen und für Einzelpersonen verbindlich.[256] Die wichtigste Aufgabe des Ausschusses bestand in der Verwaltung und der Ausnutzung des Hafens, der Wasserwege und der dem Hafen dienenden Eisenbahn im Gebiet der Freien Stadt Danzig. Zur Durchführung des Hafenbetriebes sollten dem Ausschuß die früher dem Deutschen Reich gehörenden Hafeneinrichtungen als Eigentum übertragen werden. Danzig mußte die Entscheidungen des Ausschusses zur Ausführung bringen und u.U. Enteignungen vornehmen. Gewinne oder Verluste wurden zwischen Danzig und Polen geteilt.[257]

---

255) Ydit, S.200; Matschke, S.91/92; Hatschek, Grundriß, S.22; Mason, S.170/171.
256) Ydit, S.202; Matschke, S.102/103; Mason, S.119/120.
257) Hawranke, S.92; Matschke, S.99; Kunz, Staatenverbindungen, S.299.

dd) Der polnische Eisenbahndienst

Das Eisenbahnnetz innerhalb der Danziger Grenzen unterstand der Verwaltung und Überwachung Polens. Eine Ausnahme bestand nur für die Straßenbahnen und die in erster Linie den lokalen Bedürfnissen Danzigs dienenden Bahnen. Alle Vollspurbahnen im Danziger Gebiet mit den dazugehörigen Grundstücken, Gebäuden und sonstigen Materialien übernahm die polnische Eisenbahndirektion. Der Hafenausschuß betraute die polnische Eisenbahndirektion mit der Verwaltung der Bahnen im Hafengelände, an denen der Ausschuß sich aber das Eigentum vorbehielt. Die polnische Eisenbahnverwaltung hatte auf dem Danziger Gebiet keine Hoheitsrechte erworben und unterstand den Danziger Gesetzen und der Danziger Polizeigewalt. Sie war außerdem verpflichtet, die Belange Danzigs bei der Verwaltung und dem Betrieb der Eisenbahn zu berücksichtigen.[258]

ee) Der polnische Post-Telegrafen- und Telefondienst im Hafen von Danzig

Polen erhielt außerdem das Recht, einen eigenen Postdienst einzurichten, der der unmittelbaren Verbindung zwischen Polen und dem Hafen von Danzig und zwischen Polen und dem Ausland über den Hafen von Danzig dienen sollte. Über den Umfang der polnischen Rechtsstellung kam es zwischen Danzig und Polen zu heftigen Auseinandersetzungen, die schließlich zu dem berühmten Briefkastenstreit führten. Auf Grund eines Gutachtens des Ständigen Internationalen Gerichtshofs[259] wurden die für den polnischen Postdienst geltenden Grenzen des Danziger Hafens festgesetzt. Außer dem eigentlichen Hafengebiet wurde auch noch der Teil des Stadtgebietes miterfaßt, in dem die meisten der mit dem Hafen in enger wirtschaftlicher Verbindung stehenden Handelshäuser lagen.[260]

---

258) Matschke, S.108; Mason, S.142/143.
259) PCIJ Serie B, no 11, S.1-45.
260) Maas, S.82; Hawranke, S.94/95; Ydit, S.205; Matschke, S.109 ff; Mason, S.152-168; Vali, S.289/290.

ff) Der polnische Munitionsladeplatz

Im Oktober 1925 erhielt Polen einen Munitionsladeplatz auf der Westerplatte. Er war bestimmt für das Löschen, die Lagerung und Weiterbeförderung von polnischem Kriegsgerät und Munition. Polen durfte zum Schutz dieses Gebietes eine Wachmannschaft auf der Westerplatte unterhalten.[261]

gg) Polnische Minderheitsrechte

Danzig durfte in Gesetzgebung und Verwaltung keine Unterschiede zum Nachteil der polnischen Minderheit machen. In diesem Zusammenhang stellte sich der Ständige Internationale Gerichtshof in seinem Gutachten vom 4. Februar 1932[262] auf den Standpunkt, daß die Danziger Verfassung trotz der besonderen Art ihres Zustandekommens für Polen die Verfassung eines fremden Staates sei, die zu dessen inneren Angelegenheiten zähle. Polen könne daher aus der Danziger Verfassung keine Rechte herleiten. Die Rechtsbeziehungen zwischen Danzig und Polen beruhten vielmehr auf den zwischen beiden Staaten geschlossenen Verträgen und dem FVV. Nur Streitigkeiten über die Auslegung dieser Verträge könnten dem Völkerbund bzw. seinen Organen zur Entscheidung vorgelegt werden.

c) Die völkerrechtliche Stellung der Freien Stadt Danzig

Die Stellung der Freien Stadt Danzig und ihre rechtliche Einordnung in die Kategorien des klassischen Völkerrechts waren von Anfang an umstritten. Dafür - wie für die Errichtung der Freien Stadt überhaupt - waren politische eher als juristische Gründe verantwortlich. Alle denkbaren Auffassungen über Danzigs völkerrechtliche Lage wurden vertreten. Die Ansichten reichten vom polnischen Protektorat über den halbsouveränen Staat zum nichtsouveränen Gebilde, zum Staat mit voller

261) Vali, S.292; Matschke, S.118-119; Mason, S.203-206.
262) PCIJ A/B, no 44.

Souveränität und zum Status sui generis. Die polnischen Autoren sahen in Danzig ein polnisches Protektorat, während die deutschen und Danziger Völkerrechtler der Freien Stadt überwiegend die volle Souveränität zusprachen.

Das Protektorat ist ein schillernder Begriff, da er für rechtlich unterschiedlich ausgestaltete Erscheinungsformen des Völkerrechts verwendet wird. Im allgemeinen aber liegt dem Protektorat ein Rechtsverhältnis zugrunde, bei dem sich der beschützte Staat im Austausch für einen Schutzanspruch, zu dem Schutzstaat in ein gewisses Abhängigkeitsverhältnis begibt. Er räumt nämlich dem Schutzstaat im besonderen einen bestimmten Einfluß auf seine auswärtigen Beziehungen ein.[263] Die Einwirkungsmöglichkeit des Protektors auf die Beziehungen des Beschützten zu dritten Staaten bildet eine Art Korrelat für die Schutzverpflichtung.[264] Solche Rechtsbeziehungen bestanden zwischen Polen und Danzig nicht, da allein der Völkerbund für den Schutz Danzigs zuständig und verantwortlich war. Auch wenn Polen als für die Verteidigung Danzigs "besonders geeignet" bezeichnet wurde, bedeutete das nur, daß Polen im Verteidigungsfall auf besonderen Antrag des Völkerbunds tätig werden konnte. Daneben sind allerdings auch als Protektorat bezeichnete Rechtsverhältnisse möglich, bei denen die Schutzverpflichtung in den Hintergrund tritt oder entfällt zugunsten eines politischen Herrschaftsanspruchs des Protektors. Dieser kommt dabei in der völkerrechtlichen Vertretung und in der Führung der auswärtigen Politik durch den Schutzstaat und nach dessen eigenem Ermessen zum Ausdruck. Diese Art des Protektorats ist oft verbunden mit einer starken Einflußnahme des Protektors auf die inneren Angelegenheiten des beschützten Staates.[265] Die polnische Regierung konnte zwar durch die Führung der auswärtigen Danziger Angelegenheiten Danzigs auswärtige Politik beeinflussen. Zahlreiche Entscheidungen

263) Anzilotti, S.173; Strupp, S.42; Nawiasky, Staatenverbindungen, S.314; Schroeder, S.69.
264) Matschke, S.88; Loening, Protektorat, S.499.
265) Matschke, S.89; Baty, S.109 ff.; Schroeder, S.74.

des Hohen Kommissars und weitere Vereinbarungen zwischen Danzig und Polen stellten aber klar, daß Polen kein absolutes Recht in der Weise zustand, daß es die Beziehungen Danzigs zu dritten Staaten nach eigenem Ermessen führen und Danzig eine ihrem Willen entgegengesetzte auswärtige Politik aufnötigen konnte. Das Recht Polens war gleichzeitig verbunden mit seiner Pflicht zur Wahrnehmung der Auswärtigen Angelegenheiten Danzigs. Die Verpflichtung Polens fand ihre Beschränkung nur in den eigenen politischen Interessen. Polen konnte Danzig nicht zu einer von dieser nicht gewollten Politik zwingen, war aber seinerseits nicht verpflichtet, seinen eigenen Zielen entgegengesetzte außenpolitische Aufträge Danzigs durchzuführen.[266] Danzig stand das Recht zu, gegen jede polnische Aktivität den Völkerbund anzurufen. Bevor Polen Verträge über Danzig abschloß, hatte es mit Danzig zu beraten. Außerdem konnte der Hohe Kommissar von sich aus gegen jeden internationalen, die Freie Stadt betreffenden Vertrag sein Veto einlegen, wenn der Völkerbund das Abkommen für unvereinbar hielt mit der Rechtsstellung der Freien Stadt oder den Bestimmungen des Pariser Vertrages. Die Annahme eines sogenannten abgeschwächten polnischen Protektorats dagegen scheitert an der Stellung des Völkerbundes, die dann unberücksichtigt bliebe.[267] Damit scheidet ein polnisches Protektorat über Danzig aus.

Nach der in dieser Arbeit vertretenen Auffassung von der Souveränität ist eine abgestufte Souveränität nicht denkbar. Es ist daher nicht möglich, die Freie Stadt Danzig als halbsouveränen Staat einzustufen.

Die Freie Stadt ist nur dann ein Staat, wenn sie die für eine echte staatliche Existenz notwendigen Elemente aufweist, nämlich Staatsgebiet, Staatsvolk und souveräne Staatsgewalt. Eine Besonderheit der Freien Stadt bestand darin, daß sie nicht zu den auf Grund von Völkergewohnheitsrecht entstandenen,

---

266) Bruns, A I,1, S.17; Ydit, S.224; Mason, S.96 u.98; Matschke, S.79; Schroeder, S.75; Rudolph, S.7.
267) Verdross, Völkerrecht, 4.Aufl., S.281.

souveränen Staaten gehörte. Sie zählte vielmehr zu den durch Völkervertragsrecht geschaffenen Völkerrechtssubjekten.[268] Staaten können - sofern sie nach Verdross die besondere Zuständigkeit dazu besitzen - einen Gründungsvertrag schließen und dadurch ein neues Völkerrechtssubjekt entstehen lassen. Geltungsgrundlage mit unmittelbar berechtigender und verpflichtender Wirkung für das neue Rechtssubjekt ist der Gründungsvertrag, obwohl es selbst an dessen Abschluß nicht beteiligt war. Dieser Fall des Vertrags zu Lasten eines Neustaates bildet eine der wenigen völkerrechtlichen Ausnahmen von der grundsätzlichen Bindungswirkung völkerrechtlicher Verträge nur zwischen den Vertragsparteien.[269] Der Gründungsvertrag kann den Umfang der hoheitlichen Kompetenzen des neuen Rechtsträgers festlegen. Dieser braucht sich nicht von der Funktionsfülle eines souveränen Staates zu unterscheiden. Er kann aber auch beliebig anders ausgestaltet sein.[270]

Durch den Verzicht des Deutschen Reiches auf Danzig zugunsten der alliierten und assoziierten Hauptmächte ging Danzig auf die Hauptmächte über, die sich gleichzeitig zur Errichtung Danzigs als Freier Stadt und zur Verhandlung eines Vertrages zwischen Danzig und Polen verpflichteten. Im Rahmen dieser Verpflichtung und des sonst durch den FVV gesteckten Rahmen waren die Hauptmächte für die Gründung der Freien Stadt auch soweit diese in Form eines Vertrages zu Lasten Danzigs erfolgte, zuständig. Die Errichtung der Freien Stadt sollte in den im FVV gezogenen Grenzen zu den dort aufgestellten Bedingungen vor sich gehen. Das bedeutete u.a., daß die Konstituierung der Freien Stadt nur gleichzeitig mit dem zwischen Polen und Danzig abzuschließenden Pariser Vertrag in Kraft treten sollte. Auch wenn der Pariser Vertrag die Grundlage für die unmittelbaren deutsch-polnischen Rechtsbeziehungen bildete, so waren Polen diese Rechte bereits durch den FVV zugesagt. Polen hatte somit gegen die Hauptmächte einen Anspruch auf Verhandlung

---

268) Verdross, Völkerrecht, 4.Aufl., S.125.
269) Verdross, Völkerrecht, 4.Aufl., S.124.
270) Guggenheim, S.209.

eines Vertrages mit Danzig, der einen ganz bestimmten im FVV festgelegten materiell-rechtlichen Inhalt hatte. Hätte Danzig seine Zustimmung zu dem Pariser Vertrag verweigert, so hätten die Hauptmächte Mittel zur Erzwingung der Danziger Einwilligung gehabt. Dies umso mehr, als durch das zeitliche Junctim zwischen dem Inkrafttreten der Konstituierung der Freien Stadt und des Pariser Vertrages die Errichtung Danzigs als Freier Stadt von seiner Unterzeichnung des Pariser Vertrages abhing. Danzig fehlte bei Abschluß des Pariser Vertrages insoweit die echte Entscheidungsfreiheit. Danzig vollzog damit nur eine auf dem FVV beruhende Verpflichtung, deren Erfüllung sie sich nicht widersetzen konnte. Da der Status der Freien Stadt und der Pariser Vertrag gleichzeitig wirksam wurden, wurde die Freie Stadt keine logische Sekunde lang Inhaberin der Rechte Polens oder des Völkerbundes im Danziger Bereich. Damit ergab sich die Situation, daß die am 15.11.1920 ins Leben getretene Freie Stadt Danzig von Anfang an als ein Staatsfragment geschaffen wurde, d.h. als ein zwar mit umfangreicher Hoheitsgewalt ausgestattetes staatsähnliches Gebilde, dem es aber an der für den souveränen Staat kennzeichnenden Kompetenz fehlte. Die Hoheitsgewalt der Freien Stadt Danzig wurde mit ihrer Errichtung unter drei verschiedene Rechtssubjekte aufgeteilt. Während Danzig zweifellos den größten Teil der hoheitlichen Gewalt übernahm, waren doch auch Polen und der Völkerbund, für Danzig unabschüttelbar, Inhaber bestimmter Hoheitsrechte geworden. Die dem Völkerbund und Polen zustehenden Rechtspositionen hatten eine von Anfang an bestehende Lücke in der Hoheitsgewalt Danzigs zur Folge, die von den Rechten Polens und des Völkerbundes ausgefüllt wurde. Danzig war weder rechtlich noch tatsächlich in der Lage, die ihr von vornherein zugunsten anderer Rechtsträger vorenthaltenen Funktionen aus eigener Entscheidung in ihren Zuständigkeitsbereich einzubeziehen. So entstand die Freie Stadt als ein staatlicher Torso, der nicht über die souveräne Staatsgewalt verfügte. So umfangreich Danzigs hoheitliche Macht war, fehlte ihr die verwirklichungsfähige Möglich-

keit, ihren Wirkungsbereich selbst zu bestimmen. Weder konnte die Freie Stadt ihr Verhältnis zu Polen aus eigener Entscheidung lösen und Polen seine unbefristete und unwiderrufliche Rechtsposition entziehen, noch konnte Danzig einseitig von ihren rechtlichen Bindungen zum Völkerbund Abstand nehmen und die hoheitliche Einflußnahme des Völkerbundes beseitigen. Die Freie Stadt Danzig entzieht sich damit der Einordnung in die Kategorien des klassischen Völkerrechts. Repräsentativ für die mehr pragmatische Betrachtungsweise der angelsächsischen Völkerrechtler, die den Realitäten gerechter wird, erscheint die Feststellung "the international status of Danzig can be described but not classified."[271]

Das Phänomen Freie Stadt Danzig fügt sich nicht in den Rahmen der vorliegenden Arbeit ein, da Polen und der Völkerbund ihre Rechte nicht durch einen Übertragungsakt Danzigs erworben haben. Danzig konnte nämlich nicht Rechte übertragen, die ihr schon im Zeitpunkt ihres Entstehens nicht zustanden. Die von Polen und dem Völkerbund eingenommenen Rechtspositionen hatten ihre Grundlage in dem FVV und in dem als seine nähere Konkretisierung zu verstehenden Pariser Vertrag.

## VI. Exklaven/Enklaven

In der vorliegenden Arbeit nimmt die Darstellung der rechtlichen Lage in bestimmten Enklaven-Exklaven einen relativ breiten Raum ein. Die Berechtigung dazu wird aus der Tatsache hergeleitet, daß diese Enklaven-Exklaven heute noch bestehen. Die Problematik ihrer besonderen Situation ist somit nicht nur von geschichtlichem Interesse sondern von aktueller Bedeutung. Diese Probleme verdienen in besonderem Maß die Aufmerksamkeit des Juristen, damit die beteiligten Staaten auf Grund der gewonnenen Erkenntnisse ihre rechtlichen Beziehungen neu und zweckmäßig gestalten können.

Ex- bzw. Enklave nennt man im Staats- und Völkerrecht den vom

271) Lewis, S.126.

Hauptgebiet eines Staates abgetrennten Gebietsteil, den das Staatsgebiet eines anderen Staates umschließt. Dieses geographisch abgetrennte Gebiet stellt sich für das Mutterland als Exklave dar, während es für den fremden Staat in dessen Hoheitsgebiet es eingelagert ist, eine Enklave bildet.[272] Die Begriffe Exklave und Enklave entsprechen sich also. Ersterer bezeichnet das Rechtsverhältnis aus der Sicht des Mutterlandes, letzterer aus der des umschließenden Staates. Eine Exklave muß nicht begriffsnotwendig eine Enklave sein, da eine Enklave auch von dem Gebiet zweier Staaten umschlossen sein kann. Andererseits kann auch ein selbständiger souveräner Staat vollkommen in das Gebiet eines anderen Staates eingebettet sein. An dem Merkmal der Exklave fehlt dabei die hoheitliche Zugehörigkeit zu einem anderen Staat.

Es gibt sowohl im europäischen als auch im außereuropäischen Bereich Ex- und Enklaven, so z.B. in Belgien, Holland, Indien und Afrika. Die vorliegende Arbeit geht nur auf die wenigen Ex- Enklaven näher ein, die für Deutschland von Interesse sind. Die Berechtigung zu einer solchen Auswahl wird daraus hergeleitet, daß eine Einbeziehung anderer Ex- Enklaven in die Untersuchung nicht zu neuen Erkenntnisquellen führt.

In der Schweiz liegt die deutsche Exklave Büsingen.[273]

Das österreichische Kleine Walsertal und die österreichische Gemeinde Jungholz sind Exklaven - ähnliche Gebilde, da sie zwar nicht völlig in fremdes, d.h. in diesem Fall deutsches Staatsgebiet eingebettet, vom Mutterland Österreich aber durch kaum zu überwindende geographische Grenzen, hohe Gebirgszüge nämlich, getrennt sind. Für diese Exklaven - ähnlichen Gebiete haben die gleichen Grundsätze Geltung, wie für die echten Ex- Enklaven.

---

272) Giese, Enklaven, S.280; Guggenheim, S.380; Raton, S.186; Farran, S.295.
273) Schneider, H., S.426.

Da die Einheitlichkeit des Gebietes nicht Voraussetzung für die Qualität als Staatsgebiet ist, ist die Exklave Bestandteil des Mutterstaates, obwohl sie geographisch von dem Hauptgebiet getrennt ist. In beiden Teilen herrscht die gleiche Staatsgewalt. Die Beziehungen zwischen dem Mutterstaat und der Exklave sind staatsrechtlicher Natur.[274] Von einzelnen Gesetzen des Mutterstaates kann die Exklave unter Umständen ausgenommen sein oder diese können in modifizierter Weise Anwendung finden. Die Exklave hat keine Rechtspersönlichkeit und steht in hoheitlicher Abhängigkeit zu dem Mutterstaat.

Die ungewöhnliche Lage der Exklave mitten im Staatsgebiet eines fremden Hoheitsträgers veranlaßt den Mutterstaat oft zu besonderen Vereinbarungen mit dem umschließenden Staat. Dadurch können zwischen den beteiligten Staaten spezielle, sich nur auf die Exklave erstreckende Rechtsbeziehungen entstehen. Die Exklave kann somit eine rechtliche Sonderstellung erlangen, die von dem Status des Mutterlandes verschieden ist. Aus Zweckmäßigkeitsgründen kann es geboten sein, die wirtschaftlichen und finanziellen Bedingungen in der Exklave denen des umschließenden Staates anzugleichen. Andererseits hat der Mutterstaat ein Interesse daran, seine politischen und kulturellen Verbindungen zu dem abgetrennten Gebietsteil nicht abreißen zu lassen. Das Mutterland muß daher um eine Erleichterung seines amtlichen und wirtschaftlichen Verkehrs mit der Exklave bemüht sein.

Da es allgemein verbindliche völkerrechtliche Rechtssätze für den Exklavenstatus nicht gibt, ist den Beteiligten die Regelung im Einzelfall überlassen. Fehlen zwischenstaatliche Vereinbarungen, so ist die Rechtslage zweifelhaft. Es ist umstritten, ob sich etwa aus Gewohnheitsrecht oder aus "nachbarlichem Völkerrecht" Rechte für die Exklave bzw. den Mutterstaat gegenüber dem umschließenden Staat herleiten lassen, ob

---

274) Giese, Enklaven, S.280; Farran, S.189.

etwa der fremde Staat zur Duldung des friedlichen Durchzugs vom Kernstaat zur Exklave über sein Hoheitsgebiet verpflichtet ist. Es ist zweifelhaft, ob ein Mindestrecht des Staates auf Verkehr mit seiner Exklave über fremdes Gebiet anzuerkennen ist, vergleichbar etwa dem nachbarlichen Notwegerecht im innerstaatlichen Privatrecht.

Die Ansicht Schneiders,[275] das grundsätzliche Recht jedes Staates auf ungestörte Hoheitsausübung in seinem Gebiet bedeute, daß er diese Möglichkeit auch in einer Exklave haben müsse, scheint mir zu weit zu gehen. Der fremde Staat wird dadurch mit einem Passagerecht ohne vertragliche Grundlage belastet, da er dem Mutterstaat den Zugang zu der Exklave gewähren muß.[276]

Im Gegensatz zu den Verhältnissen im alten Deutschen Reich, das eine Vielzahl von kleinen und großen durch Erbschaft, Gebietsabtretung und Krieg entstandenen Enklaven kannte, zählen Enklaven heute als eine Art Überbleibsel aus dem Mittelalter zu den seltenen Erscheinungen. In der Bundesrepublik gibt es als Enklaven die österreichische Gemeinde Jungholz und die zu Österreich gehörenden Orte des Kleinen Walsertals.

1. Die österreichische Exklave Gemeinde Jungholz.

Die Gemeinde Jungholz ist ein Exklaven - ähnliches Gebilde, das zum großen Teil vom bayerischen Gebiet umschlossen ist. Eine für jeden Verkehr ungeeignete Bergspitze bildet den einzigen Berührungspunkt mit Tirol. Die Bewohner der Gemeinde Jungholz konnten die Verbindung mit dem Mutterland Österreich nur über bayerisches Gebiet aufrechterhalten. Umso stärker entwickelten sich die wirtschaftlichen Beziehungen zu Bayern. Die Gemeinde deckte dort ihren Bedarf an industriellen Gütern und setzte auch ihre meist landwirtschaftlichen Erzeugnisse in Bayern ab. Auf Grund dieser Verhältnisse war die Gemeinde an einer freien wirtschaftlichen Entwicklung mit Bayern

275) Schneider, H., S.426.
276) Farran, S.304.

interessiert. Sie drängte daher auf Beseitigung der nach Bayern bestehenden Zollschranken und auf Anschluß an das bayerische Zollsystem.[278)]

Am 3. Mai 1868 vereinbarten Bayern und Österreich den "Vertrag über den Anschluß der zur Grafschaft Tirol gehörenden Gemeinde Jungholz an das bayerische Zoll- und indirekte Steuersystem."[279)] Art. 1 i.V. mit Art. 2 bestimmte, daß die Gemeinde Jungholz dem bayerischen Zollsystem angehörte sowie es auf Grund des Zollvereinsvertrages bestand. Der Zollanschluß sollte "unbeschadet der landesherrlichen Hoheitsrechte seiner kaiserlichen und königlichen Majestät" vor sich gehen. Die Zollhoheit bildet einen Teil der staatlichen Hoheitsgewalt und erfaßt grundsätzlich das gesamte Staatsgebiet. Auf Grund besonderer politischer oder wirtschaftlicher Verhältnisse kann es zu Ausnahmen von der grundsätzlich bestehenden Identität zwischen Zoll- und Staatsgrenze kommen. Solche Ausnahmen sind entweder die sogenannten Zollanschlüsse, bei denen der Anschlußstaat fremdes Hoheitsgebiet wie eigenes Zollgebiet behandelt oder die sogenannten Zollausschlüsse, bei denen der Staat einen Teil seines Hoheitsraumes von der Verwirklichung der Zollhoheit ausnimmt.

Durch den Vertrag von 1868 verzichtete Österreich für die Gemeinde Jungholz auf den Erlaß und die Erzwingung eigener Zollgesetze, zugleich ermächtigte es Bayern, die Gemeinde Jungholz an das bayerische Zollgebiet anzuschließen und dem bayerischen Grenzbezirk anzugliedern. Mit dem Inkrafttreten des Vertrages entfiel eine Zollerhebung zwischen Bayern und der Gemeinde Jungholz. Bayern erhob von jetzt ab an der Grenze des Zollausschlusses Jungholz durch bayerische Behörden Zölle gegenüber dem österreichischen Staatsgebiet.[280)]

---

277) entfällt.
278) M.A. 1936 AV: Die Aufnahme der österreichischen Gemeinde Jungholz in das bayerische Zollsystem betreffend CONV.I. vom 7.11.1865 - 14.11.1868.
279) RegBl. für das Königreich Bayern 1868, S.1245-1254.
280) Wengler, II, S.1158.

Die Aburteilung von in der Gemeinde Jungholz begangenen Zollvergehen richtete sich materiell-rechtlich nach den bayerischen Gesetzen, während die österreichischen Gesetze die Untersuchung und das Verfahren regelten. Die kaiserlichen und königlichen Justiz- und Polizeibehörden hatten die Verpflichtung, den in Jungholz tätigen bayerischen Zollbeamten bei der Wahrnehmung ihrer Funktionen jede gesetzlich zulässige Hilfe zu leisten. Die österreichischen Bewohner der Gemeinde Jungholz erlangten genau wie die Angehörigen anderer Zollvereinsstaaten völlige Gleichstellung mit den Bayern.

Der Vertrag von 1868 führte zu einer Durchbrechung des österreichischen Monopols zur ausschließlichen hoheitlichen Betätigung in der Gemeinde Jungholz zugunsten Bayerns. Bayern bzw. der deutsche Zollverein konnten in allen Bereichen des Zollwesens auf österreichischem Gebiet hoheitlich tätig werden. Es stellt sich die Frage, wie die von Bayern auf vertraglicher Grundlage erworbene hoheitliche Stellung rechtlich einzuordnen ist. Wichtig für die Interpretation der bayerischen Rechtsposition ist die in Art. 1 enthaltene Klausel, daß der Zollanschluß "unbeschadet der landesherrlichen Hoheitsrechte Seiner K und K Majestät" erfolgen sollte. Bei älteren zwischenstaatlichen Vereinbarungen, die sich mit Übertragungen von Hoheitsgewalt befassen, finden sich häufig Formulierungen, die Nachwirkungen früherer Rechtsauffassungen darstellen. Sie entsprechen daher den heutigen Vorstellungen und Begriffen oft nicht mehr. Der Wortlaut eines Vertrages ist aber nicht in jedem Fall ausschlaggebend, vielmehr kommt es entscheidend auf seinen Sinn und den mit ihm verfolgten Zweck an.

Der Vorbehalt des Art. 1 bezüglich der landesherrlichen Hoheitsrechte sollte, den rechtlichen Gepflogenheiten der Zeit entsprechend, zum Ausdruck bringen, daß die von Bayern erworbene Rechtsposition die österreichische Staatsgewalt nicht antasten, daß Österreich also weiterhin Träger der Hoheitsgewalt für sein Staatsgebiet bleiben sollte.

Zwischen den Vertragsparteien kam es allerdings über die

konkrete Bedeutung des Vorbehalts über die landesherrlichen Hoheitsrechte zu Meinungsverschiedenheiten. Das ging aus einem Schreiben hervor, das das königliche Staatsministerium des königlichen Hauses an das königliche Staatsministerium des Inneren, München, am 11.2.1877[282] richtete. Gegenstand der Auseinandersetzung war der Umfang der von Bayern erworbenen österreichischen Hoheitsbefugnisse. Es stellte sich die Frage, ob bayerische Staatsangehörige den Hausierhandel in der Gemeinde Jungholz mit von bayerischen Behörden ausgestellten Bewilligungen betreiben konnten. Nach österreichischer Ansicht beeinträchtigte die Erteilung solcher Hausierbewilligungen die österreichische Hoheitsgewalt. Darin sah Österreich einen Verstoß gegen Art. 1. Bei der Erteilung von gesetzlichen Genehmigungen betätigt sich der Staat als Hoheitsträger, und eine solche Bewilligungserteilung stellt sich demnach als Ausübung hoheitlicher Gewalt dar. Bayern hatte nur das Recht, gesetzliche Genehmigungen für die Gemeinde Jungholz auszugeben, soweit es von dem Inhaber der Staatsgewalt, Österreich, dazu ermächtigt war. Die Ausübungsübertragung auf Bayern hatte nur in dem vertragsmäßig festgelegten Umfang stattgefunden, d.h., sie beschränkte sich auf das Zollwesen. Da die Ausgabe von Hausierbewilligungen nicht Ausfluß der Zollhoheit war und der Vertrag keine entsprechende Spezialermächtigung zugunsten Bayerns enthielt, insoweit österreichische Hoheitsgewalt auszuüben, fehlte es an der bayerischen Zuständigkeit zur Ausgabe der Bewilligungen. Als Folge dieser Auseinandersetzung unterließ Bayern in Zukunft die Erteilung solcher Hausierbewilligungen für die Gemeinde Jungholz.

Durch den Vertrag von 1868 fand keine Abtretung von österreichischer Hoheitsgewalt an Bayern statt. Österreich enthielt sich zwar zugunsten Bayerns der Ausübung ihrer Zollhoheit für die Gemeinde Jungholz, und Bayern erwarb die Befugnis, das Zollrecht für Jungholz auszuüben; dieses blieb aber Bestandteil der österreichischen Hoheitsgewalt. Bayern verwirklichte

---

282) MA 1936 AV Jungholz Convoi II. vom 12.12.1868-1917.

die Zollhoheit für die Gemeinde Jungholz, in dem es den für Jungholz bestimmten Zollgesetzen ihren Inhalt gab. Dabei wurde Bayern als Vertreter Österreichs tätig. Anstelle Österreichs, deren Staatsgewalt auch die Zollhoheit für die Gemeinde Jungholz mitumfaßte, und die daher grundsätzlich für die Zollgesetzgebung materiell und formell zuständig war, nahm Bayern die fremde, österreichische Hoheitsgewalt wahr. Das Institut der Ausübungsübertragung bewirkte, daß Österreich weiterhin Inhaber der hoheitlichen Gewalt war, gleichzeitig aber Bayern die Möglichkeit hatte, in der österreichischen Gemeinde Jungholz die inhaltlich gleichen Zollregelungen zu treffen wie im bayerischen Gebiet. Daß Österreich Inhaber der Zollhoheit für die Gemeinde Jungholz blieb und Bayern nur stellvertretend für Österreich zur materiellen Ausfüllung der Zollbestimmungen berechtigt war, ergibt sich auch aus dem Schlußprotokoll zu dem Vertrag von 1868, das ein besonderes Verfahren für das Inkrafttreten der bayerischen Zollgesetze in der Gemeinde Jungholz vorsah.[281] Danach machte Bayern der kaiserlichen und königlichen österreichischen Regierung Mitteilung von seinen Zollgesetzen, Tarifen und Anordnungen, verbunden mit der "Einladung", diesen in der Gemeinde Jungholz Gesetzeskraft zu verleihen. Österreich war vertraglich verpflichtet, dieser Aufforderung nachzukommen und setzte daher diese Gesetze, als österreichische, in der Gemeinde Jungholz in Kraft. Als Inhaber der Staatsgewalt gab Österreich diesen Gesetzen für die Gemeinde Jungholz ihre allgemein verbindliche Wirkung, sodaß die Bewohner von Jungholz ausschließlich dem österreichischen Gesetzesbefehl gehorchten. Diese inhaltlich von Bayern geschaffenen Gesetze galten in der Gemeinde Jungholz als österreichische Gesetze, denn laut Vertrag von 1868 konnten die bayerischen Zollbestimmungen ohne Österreichs Mitwirkung in Jungholz keine Geltung erlangen. Bayern war auf Österreichs hoheitliches Tätigwerden angewiesen, damit seine Zollregelungen in Jungholz wirksam wurden. Noch weitere Merkmale sprechen dafür, daß der Vertrag von 1868 eine Ausübungs-

---

281) RegBl. für das Königreich Bayern 1868, S.1255-1264.

übertragung zum Inhalt hatte. So war der Vertrag zeitlich begrenzt, nämlich auf zunächst neun Jahre geschlossen. Beiden Vertragsparteien stand eine Kündigungsmöglichkeit zu. Erfolgte eine Kündigung spätestens bis ein Jahr vor Vertragsablauf nicht, so galt der Vertrag als für zwölf weitere Jahre verlängert usw. von zwölf Jahren zu zwölf Jahren. Trat der Kündigungsfall ein, so entfiel automatisch das gemeinsame Zollgebiet zwischen Bayern und der Gemeinde Jungholz. Bayern war nicht mehr zur Hoheitsausübung berechtigt und Österreich konnte ihre Hoheitsgewalt wieder selbst wahrnehmen. Der Vertrag traf also nur eine Regelung auf Zeit für die österreichische Zollhoheit in der Gemeinde Jungholz. Durch einseitigen Willensakt konnte Österreich die rechtliche Lage ändern und die Ausübung der Hoheitsrechte wieder an sich ziehen.

Der Vertrag von 1868 sah außerdem den Anschluß der Gemeinde Jungholz an das bayerische indirekte Steuersystem vor. Diese zusätzliche Maßnahme sollte eine größere Gleichheit in den wirtschaftlichen Verhältnissen beider Gebiete herbeiführen. Daher entfiel die in Jungholz bestehende österreichische Verzehrungssteuer und die Besteuerung der inneren Erzeugnisse sollte in gleicher Weise wie in Bayern erfolgen gemäß Artikel 3.

Sollte in der Gemeinde Jungholz künftig Malz erzeugt oder verbraucht, Runkelrübenzucker hergestellt oder Salz gewonnen werden, so sollten diese Vorgänge wie in Bayern besteuert werden.

Im Schlußprotokoll in den Erläuterungen zu den Art. 1 bis 4 erklärte Österreich unter Ziffer 4 seine Bereitschaft, alle in Bayern künftig besteuerten Erzeugnisse in gleicher Weise auch in der Gemeinde Jungholz mit einer Steuer zu belegen. Auch in diesen Fällen sollte Bayern Österreich die entsprechenden bayerischen Gesetze mitteilen mit der Aufforderung, sie in der Gemeinde Jungholz in Kraft zu setzen. Österreich als Inhaber der indirekten Steuerhoheit für Jungholz brachte die

ihr von Bayern mitgeteilten indirekten Steuergesetze in Jungholz als österreichische Gesetze zur Geltung. Da diese Angleichung des indirekten Steuersystems eine ergänzende, rechtlich wie die Ausübungsübertragung der Zollhoheit ausgestaltete Maßnahme im Rahmen des Zollanschlusses darstellte, fand auch insoweit keine Abtretung österreichischer Hoheitsgewalt statt. Vielmehr nahm Bayern auch diese österreichische Hoheitsgewalt nur ausübungsweise wahr. Die in der Gemeinde Jungholz geltenden Gesetze über die indirekte Besteuerung erhielten zwar ihren materiellen Inhalt von Bayern, das allein zur inhaltlichen Ausfüllung der indirekten Steuergesetze berechtigt war. Österreich aber als Inhaber der Staatsgewalt verlieh diesen Gesetzen in der Gemeinde Jungholz Wirksamkeit, so daß die Bewohner der Gemeinde Jungholz dem österreichischen Gesetzesbefehl gehorchten. Die Übertragung der indirekten Steuergesetzgebung- und verwaltungshoheit auf Österreich unterlag den gleichen zeitlichen Beschränkungen wie die Ausübungsübertragung der Zollhoheit. Die steuerliche Beaufsichtigung in Jungholz stand den bayerischen Behörden zu. Bayern und Österreich bildeten eine Einkunftsgemeinschaft bezüglich der Eingangs- und Ausgangsabgaben und der Rübenzucker- und Salzsteuer.[283] Diese Gemeinschaft endete 1872, da Bayern seit der Reichsgründung seine Zolleinnahmen an die Reichskasse abführte und ihm kein Anteil an den Nettoerträgen der gemeinschaftlichen Einkünfte mehr zustand. Das Deutsche Reich und Österreich rechneten unmittelbar miteinander ab.

1869 wurde die Tabaksteuer als gemeinschaftliche Einnahme des Zollvereins eingeführt und blieb auch nach der Reichsgründung bestehen. Eine weitere Anzahl von indirekten Besteuerungsgesetzen trat in der Gemeinde Jungholz in Kraft. Da Bayern der Partner des Vertrages von 1868 ist, erfolgte die Mitteilung und Einladung an Österreich traditionsgemäß auch später, als es sich um die Einführung von Reichssteuern handelte, noch durch die bayerische Regierung.

---

283) MA 1936 DR IV, Finanzwesen/Reichssteuern.

Folgende Gesetze wurden in der Gemeinde Jungholz wirksam:

Das Gesetz vom 25.2.1880[284] betreffend den Branntweinaufschlag einschließlich der Branntweinübergangsabgabe; das Schaumweinsteuergesetz vom 9.5.1902;[285] das Zigarettensteuergesetz vom 3.6.1906[286] das Leuchtmittel- und Zündwarensteuergesetz vom 15.7.1909[287] das neue Branntweinsteuergesetz vom 15.7.1909,[288] dessen § 110 auch eine Verbrauchsabgabe auf Essigsäuren erhob; die neuen Getränkesteuergesetze vom 26.7.1918 usw. Diese Gesetze besteuerten in Art. 4 des Vertrages vom 3.5.1868 nicht aufgeführte Erzeugnisse. Zur eventuell künftigen Besteuerung dieser Artikel hatte sich Österreich aber bereits in dem Schlußprotokoll zu Art. 1 bis 4 vorsorglich bereit erklärt. 1936 erfolgte eine währungsmäßige Gleichstellung der Gemeinde Jungholz mit dem Deutschen Reich.[289]

Der Vertrag von 1868 berechtigte Bayern und später das Deutsche Reich zur Ausübung der österreichischen Zollhoheit und indirekten Steuerhoheit für die Gemeinde Jungholz anstelle von Österreich, das Träger der Zoll- und indirekten Steuerhoheit blieb.

## 2. Die österreichische Exklave Gemeinde Mittelberg (Kleines Walsertal)

Ein anderes österreichisches Zollanschlußgebiet an Deutschland ist das Kleine Walsertal in Vorarlberg, das die drei zu der politischen Gemeinde Mittelberg zusammengeschlossenen Orte Mittelberg, Riezlern und Hirschegg, umfaßt. Mittelberg bildet keine Exklave im echten Sinn des Wortes, da eine Verbindung zum Mutterland Österreich besteht. Diese kann allerdings nur über schwer gangbare Wege hergestellt werden, da

284) RGBl. 1880, S.189.
285) RGBl. 1902, S.155-163.
286) RGBl. 1906, Anlage 2, S.631-642.
287) RGBl. 1909, S.246-767.
288) RGBl. 1909, S.661-695.
289) RGBl. 1936, II, S.151 ff.

hohe Gebirgszüge das Kleine Walsertal umschließen. Die einzige wirklich befahrbare Straße führt über Oberstdorf.[290]

Eine bewegte Geschichte liegt hinter dem Kleinen Walsertal, das eingewanderte Walliser Kolonisten Ende des 13. Jahrhunderts urbar machten.[291] Von 1531 bis 1805 stand Mittelberg unter Österreichs Herrschaft. Im Preßburger Frieden vom 26.12.1805 [291a] erhielt Bayern Vorarlberg und vereinigte es mit Schwaben. Seit der Wiener Kongreßakte vom 8.5.1815 [291b] gehörte Vorarlberg wieder zu Österreich.

Schon früh bestanden enge Beziehungen zwischen der Gemeinde Mittelberg und Oberstdorf. Bereits 1696 herrschte zwischen beiden Gemeinden vollständige Freizügigkeit. Die geographischen Gegebenheiten veranlaßten die Walsertaler, ihre wirtschaftlichen Bedürfnisse in dem benachbarten Bayern zu decken und ihre eigenen Erzeugnisse dort abzusetzen. Das Bestreben der Gemeinde Mittelberg war daher auf ein Ausscheiden aus dem österreichischen Zollbereich und einen Anschluß an den deutschen Zollverband gerichtet.

Am 2.12.1890 schlossen Österreich und das Deutsche Reich einen Vertrag, durch den der Anschluß der österreichischen Gemeinde Mittelberg an das deutsche Zollsystem erfolgte.[292] Diese Vereinbarung wies große Ähnlichkeit auf mit dem 22 Jahre zuvor geschlossenen Vertrag über den Zollanschluß der Gemeinde Jungholz.

Auch Art. 1 dieses Vertrages betonte, daß der Zollanschluß der Gemeinde Mittelberg die landesherrlichen Hoheitsrechte Seiner K und K Majestät nicht berühren sollte. Wie bereits

---

290) MA 1943 AV Jungholz, 1919-1925.
291) MA 1943 AV betreffend die Aufnahme der österreichischen Gemeinde Mittelberg in den deutschen Zollverband, Convoi I. 1883-1890.
291a) Martens, N.R. Bd.2, S.317-320.
291b) Martens, N.R. Bd.3, S.61-190.
292) RGBl. 1891, S.59-74.

ausgeführt, bedeutete dieser Vorbehalt, daß der Vertrag die bestehende Zuständigkeitsverteilung nicht beeinträchtigen sollte. Österreich trat also die Zollhoheit für die Gemeinde Mittelberg nicht an das Deutsche Reich ab, denn dadurch wäre eine von den Parteien nicht gewollte Kompetenzverschiebung zugunsten des Deutschen Reiches eingetreten. Vielmehr blieb Österreich weiterhin Inhaber der Zollhoheit und überließ dem Deutschen Reich nur dessen zeitweise Ausübung. Eine solche Regelung ließ die österreichischen Hoheitsrechte unangetastet.

Auch im Rahmen dieses Vertrages befaßten sich die Parteien anläßlich eines konkreten Vorfalls mit der Bedeutung des in Art. 1 enthaltenen Vorbehalts "unbeschadet der landesherrlichen Hoheitsrechte". Am 15.1.1912 beantragte die kaiserlich und königlich österreich-ungarische Botschaft beim Reichskanzleramt die Genehmigung für die zollfreie Einfuhr aller für kaiserliche und königliche Ämter und Behörden in der Gemeinde Mittelberg bestimmten Amtserfordernisse.[293] Diesem Antrag lag folgender Sachverhalt zugrunde. Bayern hatte eine Sendung österreichischer Postwertzeichen an das österreichische Postamt Riezlern mit Zoll belegt. Nach österreichischer Ansicht beeinträchtigte ein solches bayerisches Vorgehen die Ausübung der österreichischen Hoheitsgewalt in der Gemeinde Mittelberg und verstoße damit gegen den Vertrag von 1890. Danach müßte Österreich nämlich in der Lage sein, sein Postregal auch in Mittelberg ungestört wahrzunehmen. Voraussetzung dazu aber sei die Einfuhr aller erforderlichen Gegenstände aus Österreich ohne jede zollmäßige Belastung. Das Reichsschatzamt und das königlich-bayerische Staatsministerium der Finanzen und das des königlichen Hauses und des Äußeren teilten die österreichische Ansicht. In Zukunft wurden alle für österreichische Ämter im Zollanschlußgebiet bestimmten österreichischen Amtserfordernisse zollfrei belassen.[294]

---

293) MA 1943 AV Mittelberg 1891-1918.
294) MA 1943 AV Mittelberg 1891-1918.

Gleichzeitig mit dem Zollanschluß traten gemäß Art. 2 auch die deutschen Bestimmungen über Besteuerung von Tabak, Salz, Rübenzucker, Branntwein und Spielkarten in der Gemeinde Mittelberg in Kraft. Österreich enthielt sich zu Gunsten des Deutschen Reiches insoweit seiner Steuerhoheit und überließ Deutschland die Ausübung dieser Hoheitsrechte.

Außerdem trafen Österreich und Bayern gleichzeitig ein besonderes Abkommen, das die Gemeinde Mittelberg dem bayerischen Besteuerungssystem von Bier und Essig unterwarf.[295] Auch diese Vereinbarung stand ausdrücklich unter dem Vorbehalt "unbeschadet der landesherrlichen Hoheitsrechte". Das Königreich Bayern übte die Gesetzgebung für die Gemeinde Mittelberg hinsichtlich der besonders aufgezählten Steuern aus. Österreich verpflichtete sich, die bestehende österreichische Bier- und Essigbesteuerung zugunsten der bayerischen Regelung aufzuheben.

Die Gemeinde Mittelberg wurde Grenzbereich im Sinne der deutschen Zollgesetze und dem bayerischen Gebiet gleichgestellt.[296] Bayerische Zoll- und Steuerbehörden erhoben und verwalteten die Steuern und Zölle und wurden auf österreichischem Staatsgebiet hoheitlich tätig. Mittelberg blieb zwar weiterhin österreichisches Währungsgebiet, aber Artikel 8 des Vertrages legte fest, daß Abgaben in deutscher Währung zu entrichten sind. Die lt. Vertrag für die Untersuchung und Bestrafung von Steuervergehen zuständigen österreichischen Behörden hatten für das Verfahren die österreichischen Gesetze und für die Aburteilung die deutschen bzw. bayerischen Strafbestimmungen anzuwenden.

Das Deutsche Reich und Bayern leiteten ihre Herrschaftsbefugnisse für die Gemeinde Mittelberg nicht aus ihrer eigenen

---

295) GVBl. für das Königreich Bayern. 1891, S.146-147.
296) RGBl. 1891, S.65-69.

Staatsgewalt ab. Vielmehr wurden sie als Ausübungsberechtigte österreichischer Hoheitsgewalt tätig. Der Vertrag von 1890 erlaubte es dem Deutschen Reich und Bayern, sich für die Zoll- und indirekte Steuerhoheit in der Gemeinde Mittelberg so zu verhalten wie der Kompetenzinhaber selbst. Österreich enthielt sich zugunsten des Deutschen Reiches und Bayerns der Ausübung dieser Rechte und überließ ihren Vertragspartnern deren Wahrnehmung. Österreich beschränkte sich insoweit in ihrer hoheitlichen Stellung, als sie das Deutsche Reich und Bayern als ihre Stellvertreter österreichische Hoheitsgewalt verwirklichen ließ. Das Deutsche Reich und Bayern übten bei ihrer hoheitlichen Tätigkeit österreichische Staatsgewalt aus, indem sie den Zoll- und indirekten Steuergesetzen für Mittelberg ihren Inhalt gaben.

Der Zollanschluß berechtigte das Deutsche Reich zur Zollgesetzgebung und Zollverwaltung für die Gemeinde Mittelberg, so daß dort in Zukunft die inhaltlich gleichen Zollgesetze wie im Deutschen Reich galten. Die deutschen Zollbestimmungen erlangten dadurch Gültigkeit, daß Österreich sie auf deutsches Ersuchen in Mittelberg als österreichische Gesetze in Kraft setzte.

Für eine Ausübungsübertragung von österreichischer hoheitlicher Gewalt auf das Deutsche Reich und Bayern spricht auch die Vertragsdauer von zehn Jahren. Erfolgte keine Kündigung bis ein Jahr vor Ablauf der zehn Jahre, so galt der Vertrag als auf zehn weitere Jahre verlängert usw. von zehn Jahren zu zehn Jahren. Trat der Kündigungsfall ein, so hörte die Gemeinde Mittelberg auf, Bestandteil des deutschen Zollgebietes zu sein, die deutsche Zollgesetzgebung fand keine Anwendung mehr, und es entfiel die deutsche Berechtigung zur Vornahme von hoheitlichen Akten auf österreichischem Staatsgebiet. Mit der Beendigung des Vertragsverhältnisses fielen die Beschränkungen der österreichischen Ausübungsbefugnis automatisch fort, und Österreich konnte seine Zoll- und indirekte Steuerhoheit wieder unbeschränkt selbst ausüben.

Im Laufe der Zeit traten in der Gemeinde Mittelberg die gleichen deutschen Gesetze über Verbrauchssteuern in Kraft wie in der Gemeinde Jungholz auf Grund des Vertrages von 1868.

Während des 1. Weltkrieges und den unmittelbar darauf folgenden Jahren gehörte die Gemeinde Mittelberg zum Kommunalverband Sonthofen, der Mittelberg auch versorgte. Am 5. Mai 1917 und 6. Januar 1918 traf das Deutsche Reich mit Österreich Vereinbarungen, die darauf abzielten, alle im Kommunalverbandsbezirk Sonthofen geltenden Vorschriften über den Verkehr und den Verbrauch der Waren des täglichen Bedarfs und die Vorschriften über Richt- und Höchstpreise auch in der Gemeinde Mittelberg zur Anwendung zu bringen. Außerhalb dieser Regelung konnten die Walsertaler ihre Bedürfnisse in Deutschland oder in Österreich decken.

Nach Aufhebung der Kriegszwangswirtschaft entfielen für die Gemeinde Mittelberg die Bestimmungen über die land- und milchwirtschaftlichen Produkte. Die reichsgesetzliche Anordnung vom 20.12.1919 [297] über die Außenhandelskontrolle und die Regelung der Einfuhr vom 16.1.1917 [298] fanden in den Gemeinden Mittelberg und Jungholz keine Anwendung, da sie auf die Ein- und Ausfuhr von Waren "über die Grenzen des Deutschen Reiches" beschränkt waren. Während des deutschen Währungsverfalls 1923 stellten sich die Walsertaler von der deutschen auf die bessere österreichische Währung um. Da die österreichischen Preise für Butter, Käse und Vieh 5 bis 10 mal so hoch waren wie in Deutschland, setzten die Walsertaler ihre Produkte in Österreich ab.[299] Dadurch wurde die deutsche Ernährungswirtschaft geschädigt. Zur Unterbindung dieser Handlungsweise wäre bei der Enklave Jungholz nur eine genaue Beachtung der Ein- und Ausfuhrbestimmungen von 1919 und 1920

297) RGBl. 1919, S.2138.
298) RGBl. 1917, S.41.
299) MA 1943 AV Mittelberg 1923-1924.

notwendig gewesen, da die Gemeinde Jungholz ihren gesamten Warenverkehr über bayerisches Gebiet leiten mußte.

Bei der Gemeinde Mittelberg dagegen hätte die Grenzlinie für die Ein- und Ausfuhrgebote von der Reichsgrenze auf die Zollgrenze für Mittelberg verlegt werden müssen. Hierzu hätte es eines neuen Staatsvertrages mit Österreich bedurft. Die deutsche Gesetzgebung erstreckte sich nur hinsichtlich des Zollwesens und der indirekten Besteuerung auf die Gemeinden Mittelberg und Jungholz. Die Regelung der Devisenfrage fiel nicht in die deutsche Zuständigkeit. Da Österreich die Zollausschlußgebiete Mittelberg und Jungholz als Währungsausland betrachtete, hatte auch die österreichische Devisenordnung in diesen beiden Gemeinden keine Geltung.[300] Der Handel mit ausländischen Zahlungsmitteln war in den Gemeinden nicht gesetzlich geregelt. Bei stärkeren Währungsschwankungen konnte das zu Schädigungen der deutschen und österreichischen Wirtschaft führen.

Nach dem Anschluß Österreichs an das Deutsche Reich gehörten die Gemeinden Mittelberg und Jungholz zum deutschen Staatsgebiet. Nach dem Zusammenbruch trat das Gesetz über die "Gebietsveränderungen im Lande Österreich vom 1.10.1938"[301] außer Kraft und die Gemeinde Mittelberg wurde wieder mit Vorarlberg vereinigt.

Das Verfassungsgesetz vom 1. Mai 1945 [302] über die Wiederherstellung des Rechtslebens in Österreich hob alle nach dem 13.3.1938 erlassenen Gesetze, Verordnungen und Bestimmungen auf, die mit dem Bestand eines unabhängigen Staates Österreich unvereinbar waren. Das Bundesgesetz vom 21. Juni 1950 [303] bestimmte, daß die in Tirol und Vorarlberg geltenden, bis dahin aber in den Gemeinden Mittelberg und Jungholz nicht angewendeten Vorschriften nunmehr auch in diesen beiden Gemeinden

---

300) MA 1843 AB Jungholz Bd.III, 1919-1925.
301) RGBl. 1938, S.1333-1335.
302) Staats- und Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich 1945, S.12.
303) Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich 1950, S.637.

in Kraft treten sollten. Alle nur auf Mittelberg und Jungholz anwendbaren speziellen Bestimmungen wurden aufgehoben. Diese Regelung nahm zwischenstaatliche Vereinbarungen aus. Bonn und Wien gingen daher stillschweigend von der Fortgeltung der Verträge von 1868 und 1890 aus. Diese Verträge werden allerdings den Erfordernissen des modernen Wirtschaftslebens nicht mehr gerecht und sind für eine befriedigende Gestaltung der Verhältnisse unzureichend.

Durch Vertrag zwischen Österreich und dem Deutschen Reich vom 27.5.1936 wurden die Gemeinde Jungholz und das Kleine Walsertal dem Deutschen Reich währungsmäßig gleichgestellt.[303a)] In der Praxis war es allerdings so, daß schon lange in diesen Gebieten deutsche und österreichische Zahlungsmittel nebeneinander benutzt wurden. Abgaben und Steuern werden heute in deutschem Geld auf ein Konto für Österreich eingezahlt. Im übrigen versucht das Kleine Walsertal, sich den wirtschaftlichen Verhältnissen in Deutschland ohne die erforderliche gesetzliche Grundlage anzupassen. Dieses Vorgehen erfolgt mit der stillschweigenden Duldung Österreichs und Deutschlands. Die Gemeinde Mittelberg regelt in eigener Zuständigkeit die Besoldung ihrer Gemeindebeamten und nimmt dabei die bayerische Besoldung zum Maßstab. Die Löhne richten sich nach den deutschen Kollektivverträgen, während die österreichischen Kollektivverträge für die sonstigen Arbeitsbedingungen maßgebend sind.

Über die Fragen der Preisüberwachung, Preisbindung und des Eichwesens herrscht starke Rechtsunsicherheit, da Österreich seine Kompetenzen in diesem Bereich nicht ausübt.

Bis 1957 erhielten die deutschen Händler für eingeführte Waren sogenannte Ausfuhrprämien und waren für solche Lieferungen von der Umsatzsteuer befreit. Diese Vergünstigung wurde den Walsertalern nicht gewährt.

---

303a) RGBl. 1936, II, S.151.

In Österreich gibt es keine Wandergewerbescheine. Deutschland hält auf Grund einer sinngemäßen Auslegung des Vertrages von 1890 deutsche Staatsangehörige für berechtigt, mit ihren deutschen Wandergewerbescheinen auch im Kleinen Walsertal Handel zu treiben.

Alle Angestellten und Arbeiter der Gemeinde Mittelberg sind seit dem Sozialversicherungsüberleitungsgesetz vom 1.5.1953 bei den österreichischen Krankenversicherungsträgern sozialversichert. Bis zu diesem Zeitpunkt bestand die Versicherungspflicht bei den deutschen Sozialversicherungsträgern.

Als Ergebnis eines Briefwechsels zwischen dem bayerischen Wirtschaftsministerium und der Gemeinde Mittelberg erhalten die Bauern des Kleinen Walsertals die Milchsonderprämien und die Dieselkraftstoffermäßigung. Nach Ansicht der Gemeinde Mittelberg müßte die Einfuhr von Baumaterialien für öffentliche Bauten aus Österreich im Kleinen Walsertal zollfrei sein.[304]

Die Bundesrepublik Deutschland übt somit auch heute noch - wenn auch zum Teil nur mittelbar - bestimmte österreichische Hoheitsrechte im Kleinen Walsertal aus.

3. Die deutsche Exklave Gemeinde Büsingen

Im Gegensatz zu den österreichischen Enklaven Jungholz und Mittelberg in Deutschland liegt die Gemeinde Büsingen als deutsche Exklave innerhalb der schweizer Landesgrenzen im Kanton Schaffhausen.[305]

Die nächsten schweizer Ortschaften liegen im Umkreis von 3 bis 5 km, während die Entfernung zur Kreisstadt Konstanz am Bodensee 46,7 km und zu der nächstgelegenen deutschen Ortschaft Geilingen 6 km beträgt.[306]

---

304) Mündliche Auskunft des Bürgermeisteramtes der Gemeinde Mittelberg.
305) Brintzinger, S.7; Morlock, S.4.
306) Brintzinger, S.9.

Das in seinem Ursprung alemannische Büsingen wird urkundlich zuerst 1090 erwähnt, als Graf Burkhard von Nellenburg in einer Stiftsurkunde seinen Büsinger Besitz dem Kloster Allerheiligen in Schaffhausen zum Geschenk machte.[307] Aus dieser Zeit bereits stammen die bis heute bestehenden engen Bindungen zwischen der Gemeinde Büsingen und der Stadt Schaffhausen.

Schon 1437 besaß Habsburg die Lehnshoheit über Büsingen. Die hartnäckigen Bemühungen der Stadt Schaffhausen in den folgenden Jahrhunderten Büsingen in ihr Gebiet einzugliedern, scheiterten am Widerstand Österreichs. Auch im Reichsdeputationshauptschluß von Regensburg 1803 und im Wiener und Pariser Frieden von 1815 gelang es nicht, Büsingen dem Schweizer Staatsgebiet zuzuschlagen.

1805 kam die Gemeinde Büsingen zusammen mit der Landgrafschaft Nellenburg an Württemberg und 1810 an Baden.[308]

Diese politische Entwicklung hatte eine starke Beeinträchtigung der engen wirtschaftlichen Beziehungen Büsingens zu der Schweiz zur Folge. Büsingen war in der schwierigen Lage, politisch zu einem Gebiet zu gehören, an dem es, bedingt durch seine geographische Situation, nur geringes, wirtschaftliches Interesse hatte. Bis in die jüngste Vergangenheit hat kein spezieller Staatsvertrag den daraus resultierenden Schwierigkeiten der Gemeinde Büsingen Rechnung getragen. Der nur geringe Verkehr mit der Bundesrepublik Deutschland spielt sich fast ausschließlich auf der sogenannten Laagstraße nach Geislingen ab. Die Büsinger sind wirtschaftlich eng mit Schaffhausen verbunden, das den natürlichen Absatzmarkt für die überwiegend landwirtschaftlichen Produkte der Gemeinde bildet. Gleichzeitig ist Schaffhausen das Einkaufszentrum für die Büsinger. Außerdem bezieht die Gemeinde dort her Wasser und Strom. Der nicht in der Landwirtschaft tätige Teil der Büsinger Bevölkerung

---

307) Brintzinger, S.13.
308) Brintzinger, S.13/14.

ist im Schaffhausener Industriegebiet beschäftigt.[309] Schaffhausen ist die Büsingen am nächsten gelegene Bahnstation,und die einzige Autobuslinie Schaffhausen-Büsingen-Dörflingen wird von der eidgenössischen Postverwaltung unterhalten. Die Gemeinde Büsingen besitzt zwar eine deutsche Volksschule, Ober- und Gewerbeschulen dagegen werden in Schaffhausen besucht.

Das badische Hoheitsgebiet, zu dem Büsingen seit 1810 gehörte, erhielt durch die Landeszollordnung von 1812 [310] ein einheitliches Grenzzollsystem. Baden erhob in Büsingen einen Transitzoll, der den wirtschaftlichen Verkehr mit der Schweiz erheblich belastete.[311]

Die Schweiz ihrerseits hob 1844 den Durchgangszoll für deutsche Erzeugnisse im Verkehr zwischen Büsingen und Geilingen und mit dem Großherzogtum von Baden auf.[312]

Mit dem Beitritt Badens zum Deutschen Zollverein am 12.5. 1835 [313] wurde die badische Zollgesetzgebungskompetenz zugunsten des Deutschen Zollvereins beschränkt. Die Generalkonferenz, in der jedes Mitglied eine Stimme hatte, war als Hauptorgan des Deutschen Zollvereins mit echten, gesetzgebenden Befugnissen ausgestattet. Sie beriet und beschloß Änderungen der gemeinsamen Zollgesetzgebung. Die von ihr gefaßten Beschlüsse besaßen Gesetzeskraft und bedurften zu ihrer Wirksamkeit nur noch der Ausfertigung und der Verkündigung durch die Regierungen der Mitgliedstaaten.[314]

Gemäß Art. 3 des Zollvereinsvertrages konnte Baden nicht mehr allein über die zollmäßige Stellung Büsingens entscheiden:

"(1) Dagegen bleiben vom Gesamtverein vorläufig ausgeschlossen diejenigen einzelnen Landesteile der kontrahierenden Staaten, welche sich

---

309) Bolli, S.280.
310) Grams, S.128.
311) Bolli, S.287.
312) Brintzinger, S.26.
313) Pr. GS 1835, S.145 ff.
314) Huber, E.R. Verfassungsgeschichte, Bd.II, S.294.

ihrer Lage wegen zur Aufnahme in den Gesamtverein nicht eignen.

(2) Es werden jedoch diejenigen Anordnungen aufrecht erhalten, welche rücksichtlich des erleichterten Verkehrs dieser Landesteile mit dem Hauptlande gegenwärtig bestehen.

(3) Weitere Vergünstigungen dieser Art können nur in gemeinschaftlichem Einverständnis der Vereinsmitglieder bewilligt werden."

Vielmehr fiel die Entscheidung über eine Ausschließung bestimmter Gebietsteile aus dem einheitlichen Zollbereich in die Zuständigkeit des Gesamtvereins. In diesem Zusammenhang taucht der Begriff des Zollausschlusses auf. Dieser Begriff stammte ursprünglich aus dem Preußischen Zollrecht. Da Preussens Besitz teilweise stark verstreut war und es somit an einem zusammenhängenden Staatsgebiet fehlte, mußte Preußen bei seiner Zollgrenzgestaltung einer solchen besonderen gebietsmäßigen und wirtschaftlichen Lage Rechnung tragen. Dieses Bestreben führte zu § 24 des Preußischen Zollgesetzes vom 26.5.1808:

"Es können abgesondert gelegene auch vorspringende Landesteile, für welche besondere Verhältnisse es erforderlich machen von der Entrichtung des Zolls und der Verbrauchssteuern für fremde Gegenstände ausgeschlossen bleiben und in dieser Beziehung eigene, der Örtlichkeit angemessene Verfassungen erhalten. Der Verkehr dieser Landesteile mit dem übrigen Inland soll den Beschränkungen unterliegen, welche dieses Verhältnis erfordert."

Als Zollausschluß bezeichnete man demnach einen Gebietsteil, in dem die üblichen Zollbestimmungen keine Anwendung fanden. Obwohl der Staat weiter Träger der Zollhoheit auch in diesem

Gebiet blieb, wurden zollrechtlich erhebliche Tatbestände von der allgemeinen Regelung ausgenommen. Der Zollverein konnte einseitig ein bestimmtes Gebiet zum Zollausschluß erklären.[315] Das lag allerdings nur dann in seinem Interesse, wenn die Kosten der zollmäßigen Grenzbewachung höher lagen als die zu erwartenden Zolleinnahmen.

Auf Antrag Badens 1835 ordnete die in Karlsruhe tagende Vollzugskommission für die Gemeinde Büsingen und die Insel Reichenau folgendes an:[316]

> "Bei den Landesteilen soll indes in dem Verkehr mit den übrigen Großherzogtumen außer jenen Vergünstigungen, die auch der benachbarten Schweiz zugestanden werden können, die steuerfreie Einfuhr ihrer Produkte unter sichernden Kontrollmaßnahmen bewilligt werden."

Baden vollzog diesen Beschluß der Vollzugskommission durch landesherrliche Verordnung vom 26.11.1835.[317]

Art. 2 dieser VO sah folgendes vor:

(1) "Beim Verkehr der Bewohner von Büsingen mit dem übrigen Großherzogtum von Baden treten nachfolgende Erleichterungen ein.

(2) Es wird denselben die zollfreie Einfuhr aller sonstigen Erzeugnisse ihrer Landwirtschaft unter angemessener, von der Zollverwaltung anzuordnender Kontrolle bewilligt.

(3) Sie haben außerdem jene Zollbefreiungen und Ermäßigungen zu genießen, die der Zoll-

---

315) Wengler, II, S.1158.
316) Brintzinger, S.28.
317) Badisches Reg.Bl. 1838, S.419.

tarif allgemein zuläßt, oder die im Verkehr mit der Schweiz dieser zugestanden werden."

Das Vereinszollgesetz vom 1.7.1869 regelte den Zollausschluß in § 16.[318]

Da das Reich Träger der Zollhoheit war, befaßte sich die Reichsverfassung vom 15.4.1871 in ihren Artikeln 33, 34, 38 und 40 mit dem Zollausschluß. Sie bestimmte die Weitergeltung des Zollvereinsgesetzes von 1869. Artikel 33 der Reichsverfassung legte für den Zollausschluß folgendes fest:

"Ausgeschlossen bleiben die wegen ihrer Lage zur Einschließung in die Zollgrenze nicht geeigneten Gebietsteile."

Der Büsinger Zollausschluß hatte die zollfreie Einfuhr von schweizer Waren nach Büsingen zur Folge. Die Schweiz erhob weiter Zoll für die aus Büsingen in die Schweiz eingeführten Erzeugnisse. Büsingen konnte der Schweiz gegenüber nur die Vergünstigungen des sogenannten "Kleinen Grenzverkehrs" in Anspruch nehmen.[319] Erst die "deutsch-schweizerische Übereinkunft betreffend die badische Gemeinde Büsingen vom 21.9.1895"[320] gestand der Gemeinde Büsingen ermäßigte Zollsätze bei der Gütereinfuhr in die Schweiz zu. Diese zollmäßigen Vergünstigungen führten zu einer engen wirtschaftlichen Ausrichtung Büsingens auf die Schweiz. Der Verkehr mit dem Mutterland trat demgegenüber immer mehr in den Hintergrund.

Nach der Kündigung des deutsch-schweizerischen Handelsvertrages am 14. Juli 1926 entfielen auch die in der Anlage C enthaltenen zahlreichen wirtschaftlichen Erleichterungen für Büsingen. Erst der neue Handelsvertrag vom 15.11.1932 [321] beendete den für Büsingen schwierigen handelsvertragslosen Zustand.

---

318) RGBl. 1869, S.317.
319) Brintzinger, S.40; Bolli, S.250.
320) RGBl. 1896, S.1-3; Bolli, S.252.
321) RGBl. 1932, II, S.224.

Der Vertrag von 1932 erneuerte die alten Vergünstigungen weitgehend.

Art. 82 der WRV behandelte die Zollausschlüsse.[322] Er bezog sich allerdings nur auf künftige Zollausschlüsse. Unbestritten bestanden die Badischen Zollausschlüsse weiter, und zwar auf Grund von § 16 des Vereinszollgesetzes, der als nicht verfassungswidrig i.S. des Art. 178 WRV in Geltung blieb und von Art. 6 Zollvereinsvertrages vom 8.7.1867, der auch nach 1919 seine Gültigkeit behielt.[323]

Nach Art. 105 GG steht dem Bund die Zollhoheit zu. Obwohl eine ausdrückliche Regelung der Zollausschlüsse fehlt, bestehen diese gem. Art. 123 GG weiter, da sie nicht verfassungswidrig sind.[324]

Im Mai 1945 besetzten französische Truppen Büsingen. Sie überquerten dabei schweizer Gebiet. Das kantonale Lebensmittelamt in Schaffhausen versorgte seit dem 1.9.1945 Büsingen mit den Gütern des täglichen Bedarfs. Grundlage für diese Versorgung war eine Vereinbarung zwischen der französischen Besatzungsmacht, der Gemeinde Büsingen und dem Kanton Schaffhausen.[325]

Schon am 3.11.1945 traf die französische Besatzungsverwaltung mit der Schweiz in Bern eine Übereinkunft, die den Grenzzoll zwischen der Schweiz und der französischen Besatzungszone in Deutschland betraf.[326] Die Schweiz räumte in Art. 15 dieser sogenannten Berner Grenzvereinbarung der französischen Besatzungsmacht weitgehendere Rechte ein als sie dem Deutschen Reich je zugestanden haben. Die Schweiz gewährte Büsingen weiterhin die früheren Zollvergünstigungen. Das war insofern bedeutungsvoll, als nach Ansicht der Schweiz

---

322) RGBl. 1919, S.1383.
323) Morlock, S.19/20.
324) BGBl. 1949, I, S.317 ff.
325) Auskunft des Bürgermeisteramtes Büsingen.
326) Zitiert bei Brintzinger, S.51 und Anhang. Berner-Grenz-Vereinbarungen vom 3.11.1945.

der deutsch-schweizerische Handelsvertrag vom 5.11.1932 mit dem 1.7.1945 erloschen war.

Die BGB sah in Art. 14 die Konstituierung einer aus je drei Delegierten der beiden Regierungen bestehenden ständigen gemischten Kommission (Commission Mixte) vor. Ihre Aufgabe sollte in der Ergänzung des Berner Abkommens durch neue Regelungen bestehen.

Die Schweiz beseitigte mit Wirkung vom 1.2.1947 ihren Zollgürtel um die Gemeinde Büsingen. Von diesem Augenblick an erhob die Schweiz keinen Zoll mehr. Die Schweiz behandelte Büsingen zollmäßig wie den eigenen Hoheitsbereich. Damit bildete die Gemeinde Büsingen de facto mit der Schweiz ein einheitliches Zollgebiet.[327] Ein rechtlich wirksamer Zollausschluß liegt dann vor, wenn das zuständige Organ des Mutterstaates dem anderen Staat die Ausübung der Zollhoheit für den fraglichen Gebietsteil überläßt. Der andere Staat erwirbt damit die Berechtigung, die fremdstaatliche Zollkompetenz inhaltlich durch seine Gesetzgebung und Verwaltung zu verwirklichen.

Ein Staat hat grundsätzlich das Recht, seine Zollgrenzen gegenüber einem Nachbarstaat zu beseitigen. Wird der Zollgürtel aber an der Grenze zu einem fremden Zollausschlußgebiet entfernt, so kann dadurch automatisch eine so enge Verbindung des aufhebenden Staates mit dem fremden Gebietsteil entstehen, daß dies als ein unzulässiger Eingriff in eine fremde Hoheitssphäre anzusehen ist. Unter diesen besonderen Umständen muß dem Staat das Recht zu einer einseitigen Aufhebung seiner Zollgrenze abgesprochen werden.[327a] Es steht den beteiligten Staaten dagegen frei, eine solche Wirkung durch einen völkerrechtlichen Vertrag herbeizuführen. Die Schweiz handelte bei Abschaffung der Zollgrenze um die Gemeinde Büsingen mit Zustimmung der Commission Mixte. Am 21.8.1946

---

327) Brintzinger, S.67; Bolli, S.253; Raton, S.186.
327a) Brintzinger, S.68/69.

gab die französische Besatzungsmacht ihr Einverständnis zu der Schweizer Handlungsweise.

Dabei stellt sich die Frage, ob die Abgabe einer Erklärung von solcher staats- und völkerrechtlichen Tragweite in die Zuständigkeit der französischen Besatzungsmacht fiel. Die Regierungen der vier Alliierten Mächte haben durch die Berliner Erklärung vom 5. Juni 1945 [328] die gesamte staatliche Gewalt, alle hoheitlichen Funktionen und die völkerrechtliche Vertretung Deutschlands gmeinschaftlich übernommen. Letztere nahm der von den alliierten Mächten durch die Proklamation Nr. 1 vom 18.8.1945 konstituierte Kontrollrat wahr. Dieser übte "die oberste Machtgewalt in Angelegenheiten, die Deutschland als Ganzes angehen, aus". Deutschland bestand verwaltungsmäßig aus vier Besatzungszonen mit je einem Befehlshaber an der Spitze, dem die administrative Gewalt in diesen Gebieten zustand (zweite Berliner Erklärung der vier alliierten Mächte vom 5.6.1945).[329] Die Oberbefehlshaber der Zonen konnten beschränkte Verwaltungsvereinbarungen abschließen. Verträge über die deutsche Staatsgewalt fielen aber in die ausschließliche Zuständigkeit des Kontrollrates.

Die Zustimmung der französischen Besatzungsmacht zur Aufhebung der Schweizer Zollgrenze hatte den de facto Zollanschluß Büsingens an das schweizer Gebiet zur Folge. Damit verfügte die französische Besatzungsmacht über die deutsche Zollkompetenz für die Gemeinde Büsingen und damit über deutsche Hoheitsgewalt. Mit dieser Handlungsweise überschritt die französische Besatzungsmacht ihre Kompetenz und griff in den ausschließlichen Zuständigkeitsbereich des Kontrollrates ein. Der französischen Erklärung vom 21.8.1946 fehlte daher wegen mangelnder sachlicher Zuständigkeit die Rechtswirksamkeit.

---

328) Siegler, S.25 ff.
329) Siegler, S.25 ff.

Die französische Zustimmung in Verbindung mit der einseitigen Aufhebung des Zollgürtels führte daher nicht zu einem rechtswirksamen (de iure) Anschluß der Gemeinde Büsingen an das Schweizer Zollgebiet. Die Schweiz beschränkte sich nicht auf die Aufhebung des Zollgürtels, sondern sie erließ zusätzlich Bestimmungen für die Gemeinde Büsingen. Da die Schweiz ohne entsprechende Gesetzgebungskompetenz in Büsingen nicht Schweizer Gesetze von sich aus in Kraft setzen konnte, gab sie der Gemeinde Büsingen ein Verzeichnis mit schweizer Gesetzen über Warenverbote und Steuern einschließlich der entsprechenden Strafbestimmungen bekannt. Die Gemeinde Büsingen mußte der Schweiz die Kenntnisnahme dieser Erlasse und ihre Bekanntmachung an die Büsinger Bevölkerung bescheinigen. Die Büsinger wurden aufgefordert, alle diese Bestimmungen im Verkehr mit der Schweiz zu "respektieren". Andernfalls behielt die Schweiz sich die Wiederherstellung der Zollkontrolle vor.[330]

> "Der gesamte Warenverkehr aus dem deutschen Zollinland und aus anderen Ländern nach Büsingen oder von Büsingen dorthin unterliegt der schweizerischen Zollgesetzgebung."

Die schweizer Vorschriften sahen außerdem ein Durchgangsrecht der schweizer uniformierten und bewaffneten Grenzwachen durch Büsinger Gebiet vor. Es fragt sich, ob die von der Gemeinde Büsingen der Schweiz gegenüber eingegangenen Verpflichtungen über die "Aufhebung der Zollkontrolle" wirksam sind. Zwar können die Gemeinden gemäß Art. 28 GG "alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der geltenden Gesetze in eigener Verantwortung regeln." Der Abschluß einer Vereinbarung über eine nicht in die gemeindliche Zuständigkeit fallende hoheitliche Materie fällt nicht in den gemeindlichen Wirkungsbereich. Da der Bund, nicht aber die Gemeinden, Träger der Zollhoheit ist, fehlt den Gemeinden die Kompetenz zur Regelung

---

330) Brintzinger, S.68/69.

zollrechtlicher Tatbestände. Da die Gemeinde Büsingen kein Völkerrechtssubjekt ist, kann sie nicht völkerrechtliche Verpflichtungen eingehen. Die Gemeinde Büsingen besaß somit bei Abgabe ihrer Erklärung weder die sachliche Zuständigkeit noch die völkerrechtliche Handlungsfähigkeit. Daraus folgt die Unwirksamkeit der von ihr abgegebenen Verpflichtungen. Auch "freiwillig" und "ohne rechtliche Verbindlichkeit" konnte die Gemeinde Büsingen bzw. ihre Bevölkerung sich den schweizer Bestimmungen nicht unterwerfen. Als deutsche Staatsangehörige in deutschem Hoheitsgebiet waren die Büsinger rechtlich nicht fähig, fremdstaatliche Gesetze für sich als verbindlich anzuerkennen, sofern der deutsche Hoheitsträger diese nicht unmittelbar oder mittelbar in Kraft gesetzt hatte. Der von der Schweiz mit Wirkung vom 1.2.1947 hergestellte Zustand hatte somit keine rechtswirksame Grundlage.[331)]

Nach Wiederherstellung ihrer Souveränität hat die Bundesrepublik nicht versucht, etwa durch Zwangsmaßnahmen die durch die Schweiz geschaffene Lage zu ändern. Die Bundesrepublik hat aber weder durch einen völkerrechtlichen Vertrag noch durch schlüssiges Verhalten die neue Situation anerkannt. Vielmehr hat sie wiederholt auf die mangelnde rechtliche Grundlage des Status der Gemeinde Büsingen hingewiesen und auf Abschluß eines Vertrages gedrängt, durch den die Büsinger Verhältnisse eine rechtlich fundierte Lösung finden.

Eine Vereinbarung der Commission Mixte vom 20.2.1946 bewirkte den Anschluß Büsingens an das Schweizer Währungsgebiet. Der Schweizer Franken wurde auch in Büsingen Zahlungsmittel. Die Büsinger waren zur Zahlung ihrer Steuer in Franken verpflichtet. Dadurch erfolgte eine noch festere Eingliederung in den Schweizer Wirtschaftsraum.[332)] Die Bundesrepublik hob diese Bestimmung später nicht auf, so daß von ihrer Weitergeltung auszugehen ist. Das Verhalten der Bundesrepublik ist

---

331) Brintzinger, S.77, er verwendet dafür den Begriff "Zollexpansion".
332) Morlock, S.23.

daher mit Oberer als Genehmigung für den Devisenerwerb i.S. des § 3 der VO 158 aufzufassen.[333] Die BDL als die für die Devisengenehmigung zuständige Stelle zahlte über die schweizer Verrechnungsstelle in Zürich die Gehälter der deutschen Beamten in Büsingen in Schweizer Franken aus. Darin kann die durch die BDL schlüssig erteilte Genehmigung für den sfr. als allgemeines Zahlungsmittel in Büsingen gesehen werden.[334] Gleichzeitig ist damit aber auch auf die weitere Zugehörigkeit der Gemeinde Büsingen zum deutschen Währungsgebiet hingewiesen. Die BDL wendete für Büsingen weiter das Devisengesetz von 1938 an, selbst nach seiner Aufhebung durch die VO Nr. 235. Da diese keine Sonderregelung für Büsingen enthielt, wäre sonst eine Gesetzeslücke entstanden.[335]

Der sfr. ist in Büsingen das allgemeine Zahlungsmittel. Die deutschen Briefmarken in dem deutschen Postamt werden in sfr. bezahlt, desgleichen werden Postanweisungen in das Bundesgebiet mit sfr. eingezahlt. Die in die Bundesrepublik bestimmten Postsendungen werden am Postschalter abgegeben, da Briefkästen nicht benutzt werden können. Die Postsendungen unterliegen in der Poststelle in Singen a.H. der deutschen Zollkontrolle. Postsendungen für die Schweiz werden mit schweizer Briefmarken versehen und entweder in den schweizer Briefkasten unmittelbar an der Grenze gesteckt oder den täglichen Pendlern nach Schaffhausen mitgegeben.[336] Die Telefongespräche mit Schaffhausen gelten als Auslandsverkehr und werden durch das Fernamt Singen a.H. vermittelt.

Die Forderungen bei Grundschulden und Hypotheken werden im Büsinger Grundbuch in sfr. eingetragen.[337]

Die Verbrauchssteuergesetze fanden unter dem deutschen Zollverein in den Zollausschlußgebieten keine Anwendung. Erst ab 1925 galten sie unterschiedslos auch für die Zollausschlüsse.

---

333) Oberer, S.45.
334) Oberer, S.45.
335) Zitiert bei Brintzinger, S.100.
336) Auskunft des Bürgermeisteramtes Büsingen.
337) Auskunft des Bürgermeisteramtes Büsingen.

Obwohl die Gemeinde Büsingen weiter den deutschen Gebrauchssteuergesetzen unterliegt, ermächtigen die neu erlassenen Verbrauchssteuergesetze den Bundesfinanzminister, die Anwendung dieser Gesetze in den badischen Zollausschlüssen durch RVO zu regeln.[338)]

Bereits 1925 hat die OFD Freiburg i.Br. die Kfz-Steuer für Büsingen besonders festgesetzt und für die Büsinger Kfz-Eigentümer den weit unter den deutschen Sätzen liegenden Tarif des Kantons Schaffhausen zugrunde gelegt.[339)]

Ein am 23.11.1964 geschlossener "Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Einbeziehung der Gemeinde Büsingen am Hochrhein in das schweizerische "Zollgebiet"[339a)] ist am 20. Juli 1967 in Kraft getreten und löst gemäß Art. 42 die Übereinkunft zwischen dem Deutschen Reich und der Schweiz betreffend die Gemeinde Büsingen vom 21.9.1895 ab. Der Vertrag von 1967 soll endlich eine befriedigende, rechtlich fundierte Lösung der Büsinger Probleme herbeiführen. Gemäß Art. 1 des Vertrages bleibt die Gemeinde Büsingen deutsches Zollausschlußgebiet und wird - unbeschadet ihrer politischen Zugehörigkeit zur Bundesrepublik Deutschland - dem schweizer Zollgebiet angeschlossen. Art. 2 des Vertrages führt einen umfangreichen Katalog von Gegenständen auf, auf die in Zukunft die schweizerischen Rechts- und Verwaltungsvorschriften Anwendung finden. An erster Stelle in der Aufzählung sind die Zölle genannt, gefolgt von Ein-, Aus- und Durchfuhr von Waren und von wieder in Spezialgebieten aufgeteilten Bereichen, wie Landwirtschaft, Gesundheitswesen, wirtschaftliche Kriegsvorsorge und Kriegswirtschaft, Warenumsatzsteuer, fiskalische Besteuerung des Tabaks, Steuer

---

338) § 2 Tabaksteuergesetz vom 6.5.1953; § 1 Abs.IV Kaffeesteuergesetz vom 30.7.1953; § 1 Abs.IV Teesteuergesetz vom 30.7.1953.
339) Morlock, S.35.
339a) BGBl. 1967, II, S.2029 ff.

auf Bier und andere Getränke usw. Die für die aufgezählten Gebiete in der Bundesrepublik bestehenden Rechtsvorschriften sind in Büsingen nicht mehr anzuwenden; stattdessen unterliegen diese Bereiche schweizerischem Recht. Die Gemeinde Büsingen steht insoweit Schaffhauser Gebiet gleich und nimmt die gleiche Rechtsstellung ein wie eine Gemeinde des Kantons Schaffhausen. Schweizerische Behörden vollziehen das schweizerische Recht in der Gemeinde Büsingen. Gegen schweizerische Maßnahmen genießen die Büsinger den gleichen Rechtsschutz wie schweizer Einwohner.

Art. 3 legt fest, daß die auf Grund von Art. 2 bestehenden schweizerischen Forderungen gegen Büsinger Einwohner, auf Ersuchen der schweizerischen Behörden durch das für Büsingen zuständige Finanzamt beigetrieben werden. Die folgenden Vertragsartikel enthalten Sonder- und Einzelbestimmungen als Ergänzung zu der Grundsatzregelung der Art. 1 und 2.

In Art. 41 ist die Errichtung einer aus fünf deutschen und fünf schweizerischen Mitgliedern zusammengesetzten Gemischten Kommission vorgesehen, die bei der Durchführung des Vertrages entstehende Fragen und Schwierigkeiten klären und beseitigen soll. In dem Schlußartikel 44 ist festgelegt, daß der Vertrag zunächst für zwölf Jahre gilt und danach für unbestimmte Zeit weiter. Dabei hat jede Partei das Recht, den Vertrag mit einer Frist von zwei Jahren zu kündigen. Auf Grund dieses Vertrages erwirbt die Schweiz eine starke Rechtsstellung für die Gemeinde Büsingen. Diese wird nicht nur dem schweizer Zollgebiet angeschlossen, d.h. die schweizerischen Zollgesetze finden ohne deutsche Mitwirkung unmittelbar in Büsingen Anwendung, sondern darüber hinaus ist die Schweiz berechtigt, weitere umfangreiche Lebensbereiche in Büsingen der schweizerischen Regelung zu unterwerfen. Dabei unterliegt die Schweiz im Wesentlichen keiner Kontrolle durch die Bundesrepublik Deutschland. Diese enthält sich jeder eigenen Hoheitstätigkeit für die durch die schweizerische Gesetzgebung geregelten Gebiete und duldet das hoheitliche Handeln der

Schweiz. Die deutsche Hoheitsgewalt für die Gemeinde Büsingen ruht in dem vertraglich festgelegten Umfang. Die Schweiz übt dort eigene Hoheitsgewalt aus; sie wird nicht als Stellvertreterin der Bundesrepublik tätig. Die Schweiz handelt auf Grund eigener Staatsgewalt; sie gibt den vertraglich vorgesehenen Regelungen nicht nur ihren materiellen Inhalt, sondern sie setzt diese auch unmittelbar als schweizerische Gesetze in der Gemeinde Büsingen in Kraft. Die Bewohner der Gemeinde Büsingen gehorchen also insoweit genau wie die schweizer Bürger dem schweizerischen Gesetzesbefehl. Diese Vertragsregelung entspricht dem Zustand, wie er bereits de facto am 1.2.1947 durch die einseitige schweizer Handlungsweise eingetreten war. Die Schweiz wird jetzt in dem vertraglich vereinbarten Rahmen auf Grund eigener Hoheitsgewalt in der Gemeinde Büsingen tätig.

## Schlußbemerkung

In der vorliegenden Arbeit wurde aufgezeigt, daß die Übertragung der Ausübung von Hoheitsgewalt zwischen Staaten seit langem üblich gewesen ist. Daran hat sich bis in die Gegenwart hinein nichts geändert.

Die Formen der Ausübungsübertragung waren ebenso verschieden wie die für sie verwendeten Begriffe.

Das Institut der Übertragung der Ausübung erweist sich wegen der Vielgestaltigkeit seiner Anwendungsformen als ein zweckmäßiges Instrument zur Wahrnehmung staatlicher Aufgaben durch fremde Hoheitsträger, wenn es aus wirtschaftlichen oder politischen Gründen unzweckmäßig ist, diese Aufgaben durch eigene Organe zu erfüllen. Das Bedürfnis, öffentliche Aufgaben überregional und gleichmäßig durchzuführen, hat sich in neuerer Zeit insbesondere im Zusammenhang mit den europäischen Integrationsbestrebungen ergeben. Obwohl es sich dabei nicht um die Hoheitsübertragung auf einen anderen Staat sondern auf eine supranationale Einrichtung handelt, wird das Rechtsinstitut der Übertragung der Ausübung von Hoheitsrechten hierdurch große Aktualität und neue Bedeutung gewinnen.

-.-.-.-.-.-

# Lebenslauf

Am 17. April 1933 wurde ich, Etta Emilie Gretchen Eckel, als Tochter der Eheleute Dr.med. Paul Eckel und Dr.med. Edith Eckel, geb. Meyer, in Berlin-Spandau geboren.

Von Ostern 1939 ab besuchte ich die Volksschule im Evangelischen Johannesstift, anschließend die Oberschule in Königswusterhausen und nach der Flucht im Jahre 1945 die Hindenburg-Oberschule für Mädchen in Nienburg/Weser. Dort bestand ich im Jahre 1952 das Abitur.

Im Sommersemester 1952 begann ich mit dem Studium der Rechtswissenschaften an der Universität in Heidelberg. Von Juli 1952 bis September 1953 studierte ich auf Grund eines Fulbright-Stipendiums am Connecticut College for Women, New London Connecticut, USA, Politische Wissenschaften und amerikanische Literatur und Geschichte.

Vom Wintersemester 1953/54 bis Wintersemester 1954/55 setzte ich das juristische Studium an der Universität in München fort. Vom Sommersemester 1955 bis zum Wintersemester 1956/57 studierte ich an der Universität in Göttingen. Am 13. September 1957 bestand ich das erste juristische Staatsexamen am Oberlandesgericht in Celle mit der Note "befriedigend".

Von November 1957 bis Oktober 1958 arbeitete ich an meiner Dissertation in Göttingen.

Im November 1958 begann ich den juristischen Vorbereitungsdienst in Niedersachsen. Am 9. November 1962 bestand ich in Hannover das Assessorexamen mit "befriedigend".

Danach setzte ich die Arbeit an meiner Dissertation fort. Seit dem 15. August 1964 stehe ich als Finanzassessorin in Düsseldorf im Dienst des Landes Nordrhein-Westfalen, und bin seit dem 1. April 1966 Regierungsassessorin.